



Organização das Nações Unidas
para a Alimentação e a Agricultura

Governança de **TERRAS:** DA TEORIA À REALIDADE BRASILEIRA



SECRETARIA ESPECIAL DE
AGRICULTURA FAMILIAR E DO
DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO

CASA CIVIL



PUBLICADO PELA ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A ALIMENTAÇÃO E A AGRICULTURA, BRASÍLIA, BRASIL

Coordenação geral:

Alan Jorge Bojanic

Elaboração dos textos e organizadores:

Bastiaan Philip Reydon, Vitor Bukvar Fernandes, Ana Paula da Silva Bueno,
Gabriel Pansani Siqueira

Revisão ortográfica e gramatical:

Andrea Morizot

Edição final do texto:

Bastiaan Philip Reydon, Vitor Bukvar Fernandes, Ana Paula da Silva Bueno,
Gabriel Pansani Siqueira

Projeto gráfico e editoração eletrônica:

www.ideiad.com.br

Citação recomendada

FAO/SEAD. 2017. Governança de terras: da teoria à realidade brasileira, Brasília. 378 pp.

As designações empregadas e a apresentação do material neste produto de informação não implicam a expressão de qualquer opinião por parte da Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura (FAO) ou da Secretaria Especial de Agricultura Familiar e do Desenvolvimento Agrário (SEAD) sobre a situação jurídica ou estágio de desenvolvimento de qualquer país, território, cidade ou área ou de suas autoridades, ou sobre a delimitação de suas fronteiras. A menção de companhias específicas ou produtos de fabricantes, patenteados ou não, não implica que sejam endossados ou recomendados pela FAO ou SEAD em preferência a outros de natureza similar não mencionados.

As opiniões aqui expressadas são dos autores e não representam necessariamente as opiniões políticas da FAO ou da SEAD.

ISBN 978-92-5-709920-3 (FAO)

© FAO e SEAD, 2017

A FAO e a SEAD incentivam o uso, reprodução e divulgação do material contido neste produto de informação. Salvo indicação em contrário, o material pode ser copiado, baixado e impresso para estudo, pesquisa e ensino, ou para uso em produtos e serviços não comerciais, desde que se indique a FAO como fonte e detentora dos direitos autorais e não implique o endosso pela FAO das opiniões, produtos ou serviços dos usuários.

Todos os pedidos de tradução e direitos de adaptação, bem como venda e outros direitos de uso comercial, devem ser feitos através de www.fao.org/ contact-us/licence-request ou endereçados a copyright@fao.org.

Os produtos de informação da FAO estão disponíveis no site www.fao.org/publications e podem ser adquiridos através de publications-sales@fao.org.

Governança
de TERRAS:
DA TEORIA À
REALIDADE
BRASILEIRA

Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura (FAO)
Brasília, 2017

AGRADECIMENTOS

Este livro, ao ser a primeira literatura em português sobre Governança de Terras, é uma obra de difusão de conhecimento de caráter científico. Entretanto, manteve-se a preocupação em tornar os assuntos tangíveis aos leitores e contou com inúmeras contribuições. Somos imensamente gratos às seguintes pessoas que foram essenciais à concretização deste livro:

Aos seguintes membros do INCRA, que se desdobraram para atender as necessidades deste projeto das mais diferentes formas: Carlos Guedes de Guedes, Richard Torsiano, Cláudio Siqueira, Patrícia Silva e Judson Matos;

À FAO, representada por Gustavo Chianca, que sempre auxiliou na viabilização deste projeto;

Ao Grupo de Trabalho Interministerial, cujos membros disponibilizaram muitas das informações que deram origem a material que consta neste livro;

À FUNCAMP, na figura de seu diretor executivo, Fernando Sarti, que deu todo o suporte físico, financeiro e outros para que este projeto fosse bem sucedido;

Ao IE/UNICAMP, através do Dr. Paulo Fracalanza, que generosamente disponibilizou toda a sua infraestrutura e pessoal de apoio para mais esta empreitada;

Ao Marcelo Messias, secretário do NEA/IE cuja disponibilidade, disciplina e rigor viabilizaram este trabalho;

À equipe técnica do Grupo de Governança de Terras da UNICAMP, que contribuiu na pesquisa e na elaboração do conteúdo desta obra, e especialmente à Ana Paula Bueno que contribuiu decisivamente na execução completa deste projeto, mas que foi levada pelo amor.

A U T O R E S



BASTIAAN PHILIP REYDON (Organizador)

Possui graduação em Economia pela Universidade de São Paulo (1978), mestrado em Agronomia pela Universidade de São Paulo (1984) e doutorado em Desenvolvimento Econômico, Espaço e Meio Ambiente pelo Instituto de Economia – UNICAMP (1992). Atualmente é Professor Titular da Universidade Estadual de Campinas, professor visitante – International Center for Land Policy Studies and Training em Taiwan e professor visitante – Utrecht University. Tem experiência na área de Economia, com ênfase em

Economias Agrária e dos Recursos Naturais, atuando principalmente nos seguintes temas: mercado e preços de terras, governança fundiária, regularização fundiária, desenvolvimento sustentável, economia do meio ambiente, valoração do meio ambiente.



VITOR BUKVAR FERNANDES (Organizador)

Possui graduação em Ciências Econômicas pela Universidade Estadual de Campinas (2010), mestrado em desenvolvimento econômico pela Universidade Estadual de Campinas (2014) e atualmente cursa doutorado em desenvolvimento econômico na mesma universidade. Tem experiência na área de Economia, com ênfase em governança fundiária, administração fundiária e desenvolvimento econômico sustentável.



ANA PAULA DA SILVA BUENO (Organizador)

Mestranda em Desenvolvimento Econômico, Espaço e Meio Ambiente pela UNICAMP (2015). Possui graduação em Direito pela Universidade do Vale do Itajaí (2001), Especialização em Direito Ambiental e Urbanístico (Uniderp, 2011) e Gestão da Sustentabilidade e Responsabilidade Corporativa (Unicamp, 2013). Advogada militante no Pontal do Paranapanema, em ações de posse e propriedade desde 2003. Tem experiência na área de Direito, com ênfase em Direito Ambiental, Urbanístico e Agrário. Atualmente trabalha como pesquisadora no Grupo de

Governança de Terras da UNICAMP, sob orientação do professor doutor Bastiaan Philip Reydon e projeto de cooperação técnica celebrado entre a Fundação de Desenvolvimento da UNICAMP (FUNCAMP) e a Organização das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação (FAO).



Gabriel Pansani Siqueira (Organizador)

Bacharel em Gestão Ambiental pela ESALQ/USP (2015), com experiências em Assentamentos Rurais em São Paulo (Antropologia Rural) e projetos agrícolas (setor sócio-econômico) como estagiário da empresa Vigna, desenvolvendo projetos em Moçambique, Argentina, República Dominicana e Angola. Experiência de intercâmbio na Austrália por um ano como bolsista pelo programa Ciências sem Fronteiras, do período de julho/2013 até junho/2014. Atualmente (2016) atuando como pesquisador no Grupo de Governança de Terras

da UNICAMP, sob orientação do professor doutor Bastiaan Philip Reydon.

Adâmara Santos Gonçalves Felício

Possui graduação em Ciências Econômicas pela Pontifícia Universidade Católica de Campinas (2012). Mestranda em Desenvolvimento Econômico pela Universidade Estadual de Campinas - Unicamp (2016).

Márcia Souza Aguiar

Mestra em Desenvolvimento Econômico, Espaço e Meio Ambiente – Universidade Estadual de Campinas, SP. Graduação em Administração e experiência profissional nas áreas: Administração, Gestão e Educação. Pesquisas: Responsabilidade Socioambiental. Sustentabilidade Ambiental.

Glaciele Leardine Moreira

Graduação em Direito pela Universidade São Francisco (2005) USF. Pós-graduação em Direito Constitucional pela FADISP/2006; Especialização em Gestão da Sustentabilidade e Responsabilidade Corporativa na UNICAMP (2011) Mestranda em Desenvolvimento Econômico, Espaço e Meio Ambiente no Instituto de Economia da Unicamp (2017).

Delaide Silva Passos

Possui graduação em Relações Internacionais (2011) e Ciências Econômicas pela Faculdade de Campinas (FACAMP). Mestre em Desenvolvimento Econômico, área de concentração Economia Social e do Trabalho (2016) pela Universidade de Campinas (UNICAMP). Doutoranda em Desenvolvimento Econômico, área de concentração História Econômica.

Elaine Priscila de Andrade Garcia

Mestra em Desenvolvimento Econômico (UNICAMP), possui MBA em Gestão Ambiental (Metrocamp) e graduação em Ciências Biológicas (Puc-Campinas).

Felipe Prince Silva

Economista, mestre em Desenvolvimento Econômico, na área de Economia Agrícola, pela UNICAMP.

Andreia Camargo Marques Postal

É Doutoranda em Desenvolvimento Econômico pelo Instituto de Economia Unicamp no Núcleo de Economia Agrícola e Ambiental (NEA). Possui graduação em Economia pela Universidade Estadual de Campinas (1990), graduação em Direito pela Pontifícia Universidade Católica de Campinas (1992) e mestrado em Desenvolvimento Econômico pela Universidade Estadual de Campinas (2014).

Carolina Torres Graça

Doutoranda em administração na Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade da USP. Mestre em Administração pela Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade – USP (2003), área de especialização: Economia das Organizações. Tem experiência na área de Administração, com ênfase em Mercadologia e Sustentabilidade. Experiência profissional do setor florestal.

Thiago Ademir Macedo Oliveira

Mestre em Desenvolvimento Econômico, Espaço e Meio Ambiente pela Universidade Estadual de Campinas (2010). Graduado em Administração de Empresas com habilitação em Comercio Exterior pela Universidade Paulista (2002).

Thiago Augusto Morgan

Graduando no curso de economia pela UNICAMP. Realizou estágio acadêmico no Grupo Governança de Terras sob orientação do Prof. Bastiaan P. Reydon

Luiz Antonio Besson Vezaro Izidoro

Graduando no curso de economia pela UNICAMP. Realizou estágio acadêmico no Grupo Governança de Terras sob orientação do Prof. Bastiaan P. Reydon

S I G L A S

ABMR&A	Associação Brasileira de Marketing Rural e Agronegócio-
ABRAGEO	Associação Brasileira de Georreferenciamento e Geomática
AGU	Advocacia Geral da União
ANOREG-MT	Associação dos Notários e Registradores do Estado de Mato Grosso
ANOTER	Associação Nacional dos Órgãos Estaduais de Terras
AO	Autorização de Ocupação
APP	Área de Preservação Permanente
ARISP	Associação dos Registradores Imobiliários de São Paulo
ASPEX	Associação dos Produtores de Eucalipto do Extremo Sul da Bahia
BACEN	Banco Central do Brasil
BID	Banco Interamericano de Desenvolvimento
BIRD	Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento
CAFIR	Cadastro de Imóveis Rurais
CAR	Cadastro Ambiental Rural
CC	Código Civil Brasileiro
CCIR	Certificado de Cadastro de Imóveis Rurais
CDN	Conselho de Defesa Nacional
CDRU	Concessão de Direito Real de Uso
CERFLOR	Programa Brasileiro de Certificação Florestal
CNB	Conferência Nacional dos Bispos
CNFP	Cadastro Nacional de Florestas Públicas
CNIR	Cadastro Nacional de Imóveis Rurais
CNJ	Conselho Nacional de Justiça
CNUC	Cadastro Nacional das Unidades de Conservação
CODEMAT	Companhia de Desenvolvimento do Estado de Mato Grosso
COMDEPI	Companhia de Desenvolvimento do Piauí
CPC	Código de Processo Civil

S I G L A S (cont.)

CPI	Comissão Parlamentar de Inquérito
CPR	Cédula de Produto Rural
CPT	Comissão Pastoral da Terra
CRFB	Constituição da República Federativa do Brasil
CSA	Comitê de Segurança Alimentar Mundial
CSF	Committee on World Food Security
CTM	Cadastro Territorial Multifinalitário
CUEM	Concessão de Uso Especial para Fins de Moradia
DARF	Documento de Arrecadação de Receitas Federais
DAU	Dívida Ativa da União
DEGRAD	(Mapeamento da) Degradação Florestal na Amazônia Brasileira
DETER	Sistema de Detecção de Desmatamento em Tempo Real
DGC	Cadastro Imobiliário que é inscrito na Dirección General del Catastro
DITR	Declaração de Imposto Territorial Rural
DNE	Diretório Nacional de Endereços
DOI	Declaração de Operações Imobiliárias
DOU	Diário Oficial da União
DTC	Departamento de Terras e Colonização
DVGT	Diretrizes Voluntárias para a Governança Responsável da Terra
EMBRAPA	Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária
ESR	Sistema de Dados Municipais
FAO	Food and Agriculture Organization
FIG	Federação Internacional de Geômetras
FINOR	Fundo de Investimento do Nordeste
FMI	Fundo Monetário Internacional
FNDF	Fundo Nacional de Desenvolvimento Florestal
FNE	Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste

S I G L A S (cont.)

FPIC	Free Prior and Informed Consent
FSC	Forest Stewardship Council
FUNAI	Fundação Nacional do Índio
GPS	Global Positioning System
GRPU	Gerência Regional do Patrimônio da União
GT	Grupo de Trabalho
GTI	Grupo de Trabalho Interministerial
GU	Grau de Utilização
GUT	Grau de Utilização da Terra
ha	Hectares
IBA	Índice Brasileiro de Ações
IBAMA	Instituto Brasileiro do Meio Ambiente
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
ICMBio	Instituto Chico Mendes da Biodiversidade
ICMS	Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços
IDACE	Instituto de Desenvolvimento Agrário do Ceará
IMEA	Instituto Mato-grossense de Economia Agropecuária
INCRA	Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária
INPE	Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais
INSS	Instituto Nacional do Seguro Social
INTERMAT	Instituto de Terras do Mato Grosso
INTERPI	Instituto de Terras do Piauí
IPTU	Imposto Predial e Territorial Urbano
IRIB	Instituto de Registro Imobiliário do Brasil
ISO	International Organization for Standardization
ITBI	Imposto de Transmissão de Bens Imóveis
ITERMA	Instituto de Terras do Maranhão

S I G L A S (cont.)

ITERPA	Instituto de Terras do Pará
ITR	Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural
LADM	Land Administration Domain Model
LAS	Land Administration System
LGAF	Land Governance Assessment Framework
LMEO	Linhas Médias das Enchentes Ordinárias
LO	Licença de Ocupação
LPM	Linhas do Preamar Médio
LRP	Lei de Registros Públicos
MAPA	Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento
MATOPIBA	Maranhão, Tocantins, Piauí e Bahia
MDA	Ministério do Desenvolvimento Agrário
MJ	Ministério da Justiça
MMA	Ministério do Meio Ambiente
MME	Ministério de Minas e Energia
MPF	Ministério Público Federal
MPOG	Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão
MST	Movimento dos Trabalhadores Sem Terras
NIRF	Número do Imóvel na Receita Federal
NOM	Núcleo Operacional
NTGIR	Norma Técnica para Georreferenciamento de Imóveis Rurais
ONG	Organizações Não Governamentais
ONU	Organização das Nações Unidas
PAEG	Plano de Ação Econômica do Governo
PBQ	Programa Brasil Quilombola
PDRI	Programa de Desenvolvimento Rural Integrado e Inclusivo
PDS	Projeto de Desenvolvimento Sustentável

S I G L A S (cont.)

PED	Plano Estratégico de Desenvolvimento
PIB	Produto Interno Bruto
PIN	Projeto de Integração Nacional
PND	Plano Nacional de Desenvolvimento
PNDR	Política Nacional de Desenvolvimento Regional
PNRA	Programa Nacional de Reforma Agrária
POLAMAZONIA	Programa de Pólos Agropecuários e Agrominerais da Amazônia
POLOCENTRO	Programa de desenvolvimento dos Cerrados
POLONORDESTE	Programa de Desenvolvimento de Áreas Integradas do Nordeste do Brasil
POLONOROESTE	Programa de Desenvolvimento de Áreas Integradas do Noroeste do Brasil
PPCAD	Plano de Prevenção, Controle e Alternativas ao Desmatamento
PRODES	Projeto de Estimativa do Desflorestamento da Amazônia
PROTERRA	Programa de Redistribuição de Terras e de Estímulo à Agroindústria do Norte e Nordeste
PSA	Pagamento por Serviços Ambientais
REDD	Redução de Emissões decorrentes do Desmatamento e da Degradação
RFB	Receita Federal do Brasil
RI	Reserva Indígena
RL	Reserva Legal
RTID	Relatório Técnico de Identificação e Delimitação
SERFAL - MDA	Secretaria Extraordinária de Regularização Fundiária na Amazônia Legal do Ministério do Desenvolvimento Agrário
SFB	Serviço Florestal Brasileiro
SFN	Sistema Financeiro Nacional
SIAPA	Sistema Integrado de Administração Patrimonial
SIGEF	Sistema de Gestão Fundiária
SINTER	Sistema Nacional de Gestão de Informações Territoriais
SNCI	Sistema Nacional de Certificação de Imóveis

S I G L A S (cont.)

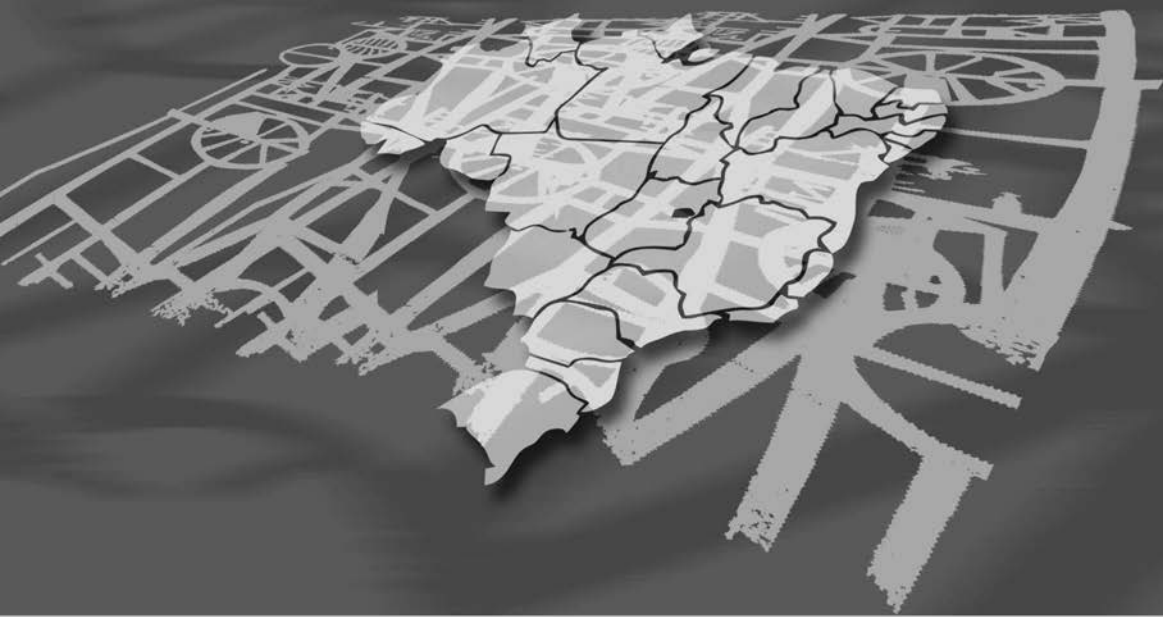
SNCR	Sistema Nacional de Cadastro Rural
SNIF	Sistema Nacional de Informações Florestais
SPU	Secretaria do Patrimônio da União
SPVEA	Superintendência do Plano de Valorização Econômica da Amazônia
SRA	Secretaria de Reordenamento Agrário
SRA/MDA	Secretaria do Reordenamento Agrário do Ministério do Desenvolvimento Agrário
SRB	Sociedade Rural Brasileira
SRF	Secretaria da Receita Federal do Brasil
STJ	Superior Tribunal de Justiça
SUDAM	Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia
SUDENE	Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste
SVIR	Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte
TI	Terras Indígenas e Tecnologia da Informação
TJMT	Tribunal de Justiça do Estado de Mato Grosso
UC	Unidade de Conservação
UMC	Unidades Municipais de Cadastramento
UN-FIG	Nações Unidas e Federação Internacional dos Geômetras
UN-HABITAT	United Nations Human Settlements Programme
UNECE	Comissão Econômica das Nações Unidas para a Europa
UNICAMP	Universidade Estadual de Campinas
VGGT	Voluntary Guidelines on the Responsible Governance of Tenure of Land
VTN	Valor da Terra Nua

S U M Á R I O

Minuta de apresentação institucional José Ricardo Roseno	XIX
Prefácio Richard Martins Torsiano	XXIII
Introdução Bastiaan Philip Reydon, Ana Paula da Silva Bueno, Vitor Bukvar Fernandes, Gabriel Pansani Siqueira	3
PARTE 1 – ASPECTOS TEÓRICOS	
1 – Fundamentos da governança fundiária Bastiaan Philip Reydon, Adâ--mara S. G. Felício	13
2 – A governança de terras e o desenvolvimento econômico Vitor Bukvar Fernandes, Bastiaan Philip Reydon	43
3 – Indefinição jurídica da propriedade: aspectos legais associados à propriedade da terra Ana Paula da Silva Bueno, Bastiaan Philip Reydon	65
4 – Instituições e administração fundiária Bastiaan Philip Reydon, Márcia Souza de Aguiar, Ana Paula da Silva Bueno, Vitor Bukvar Fernandes	103
PARTE 2 – INSTRUMENTOS UTILIZADOS NO BRASIL PARA MELHORAR A GOVERNANÇA FUNDIÁRIA	
5 – Histórico e dinâmica dos diferentes cadastros de terras do Brasil Bastiaan Philip Reydon, Ana Paula da Silva Bueno, Gabriel Pansani Siqueira	127
6 – Regularização fundiária Bastiaan Philip Reydon, Glaciele Leardine Moreira, Ana Paula da Silva Bueno, Delaide Passos	161
7 – Casos de regularização fundiária bem-sucedidos que promovem a boa governança fundiária Bastiaan Philip Reydon, Vitor Bukvar Fernandes, Ana Paula da Silva Bueno, Glaciele Leardine Moreira	193
8 – O Imposto Territorial Rural e a governança de terras: evolução recente e sua descentralização Bastiaan Philip Reydon, Thiago Ademir Macedo Oliveira, Luiz Antonio Besson Vezaro Izidoro, Gabriel Pansani Siqueira	209
9 – Diagnósticos, problemas e soluções Elaine Priscila de Andrade Garcia, Ana Paula da Silva Bueno, Bastiaan Philip Reydon, Vitor Bukvar Fernandes	231

PARTE 3 – DÉBIL GOVERNANÇA DE TERRAS NO BRASIL: EVIDÊNCIAS E CASOS

10 – Histórico de ocupação do estado do Mato Grosso e os reflexos em sua governança de terras Bastiaan Philip Reydon, Vitor Bukvar Fernandes, Ana Paula da Silva Bueno, Gabriel Pansani Siqueira	253
11 – Debilidade da governança de terras no Brasil: o caso do Pará Vitor Bukvar Fernandes, Thiago Augusto Morgan	281
12 – Débil governança de terras no Brasil: o caso do cerrado piauiense Bastiaan Philip Reydon, Ana Paula da Silva Bueno, Vitor Bukvar Fernandes, Márcia Souza de Aguiar	301
13 – Implicações da melhoria de governança de terras para o crédito rural no Brasil Bastiaan Philip Reydon, Felipe Prince Silva, Vitor Bukvar Fernandes, Andreia Marques Postal	323
14 – Fragilidade dos direitos de propriedade no Brasil: diagnóstico e estimativa de alguns custos para o setor florestal Carolina Torres Graça, Bastiaan Philip Reydon, Andreia Marques Postal, Ana Paula da Silva Bueno, Glaciele Leardine Moreira	339
Conclusão	371
Posfácio José Alberto Maia Barbosa	377



Minuta de apresentação institucional

A Secretaria Especial de Agricultura Familiar e do Desenvolvimento Agrário (Sead) atua para o desenvolvimento rural por meio de políticas e programas voltados para as questões agrárias e fundiárias. As ações contribuem para o acesso à terra e regularização fundiária, geração de renda, agregação de valor da produção da agricultura familiar, sustentabilidade e qualidade de vida no campo. A Sead também trata do reconhecimento de públicos transversais na garantia de espaço nas políticas executadas, valorizando mulheres, juventude rural, comunidades remanescentes de quilombos, pescadores, ribeirinhos e extrativistas.

Dentre diversas ações desenvolvidas, a Sead atua ainda de forma complementar à reforma agrária com políticas de regularização fundiária e o Programa Nacional de Crédito Fundiário (PNCF). Vale ressaltar que os instrumentos de desapropriação de terra para reforma agrária no Brasil são geridos pelo Instituto Nacional de Reforma Agrária (Incra).

Os problemas relacionados à propriedade e posse de terra, com origem histórica na ocupação do Brasil, afetam não apenas o meio rural, interferindo na geração de alimentos de forma ampla. Nesse cenário, investir em políticas e programas de acesso e distribuição de terras implica em reconhecer gargalos e avançar na melhor forma de superá-los.

Nesse contexto, a Sead apresenta a publicação “Governança de Terras: Solução para o problema fundiário brasileiro”, que aborda os fundamentos e casos bem-sucedidos de regularização fundiária. A pesquisa apresenta a relação da gestão da terra com o desenvolvimento econômico, se desdobrando sobre o histórico e a dinâmica dos diferentes cadastros de terra, com uma abordagem sobre aspectos jurídicos da propriedade e implicações da melhoria de governança de terra para o crédito rural no Brasil.

O conteúdo acumulado por pesquisadores do Grupo de Governança de Terras do Núcleo de Economia Agrária, da Universidade Estadual de Campinas

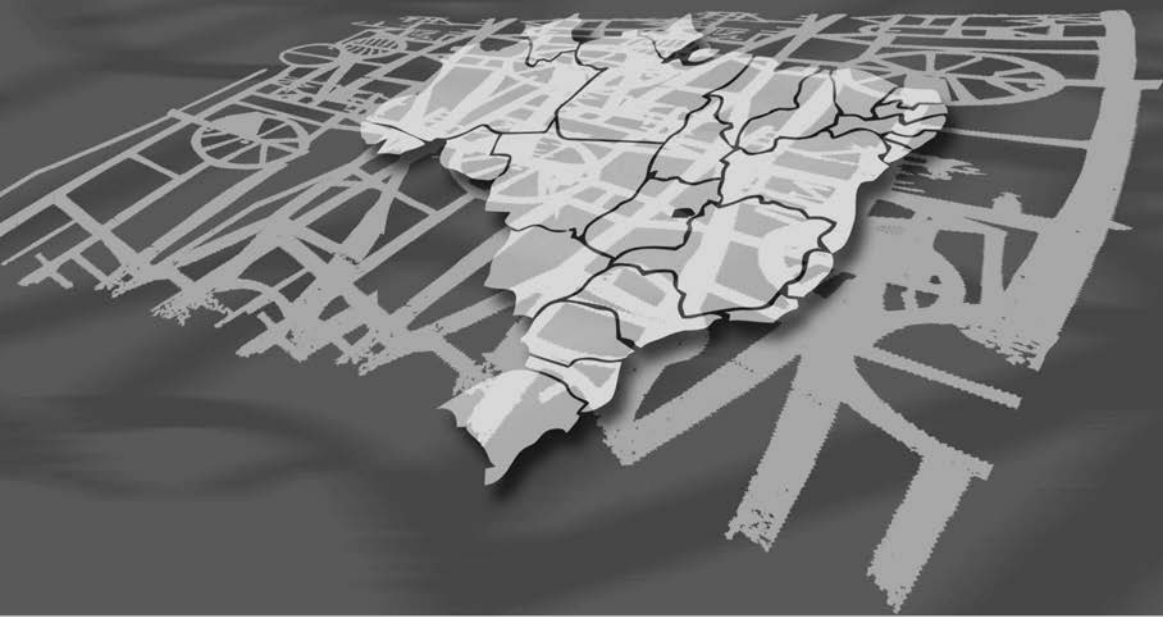
(UNICAMP) introduz a temática da governança de terras, um tema cada vez mais presente nas questões agrárias do Brasil. Com aspectos teóricos e jurídicos da governança de terras, além de avanços recentes e principais gargalos, o material reúne um acúmulo de informações que, além de servir ao conhecimento público, gera capacitação para técnicos e instituições envolvidas para o aperfeiçoamento da governança fundiária.

É, sobretudo, importante estimular que a população compreenda o papel do campo e tenha acesso a questões transversais que afetam o cotidiano e desenvolvimento do país. Com isso, a intenção é gerar reflexão, conhecimento e contribuir para o debate sobre o tema, a melhoria das políticas, programas e a atuação da Secretaria na gestão de terras.

Boa leitura!

José Ricardo Roseno

Secretário Especial de Agricultura Familiar e do Desenvolvimento Agrário



Prefácio

“A governança fundiária responsável é um elemento crucial para determinar se as pessoas, as comunidades e outros grupos conseguem conquistar os direitos e os deveres conexos que lhes permitem utilizar e controlar a terra e os recursos pesqueiros e florestais, de acordo com as formas pelas quais conseguem acesso a esses deveres e direitos. Muitos problemas relacionados à posse surgem como consequência de uma governança fraca, e as tentativas de abordar os problemas fundiários são afetadas pela qualidade da governança. Uma governança fraca tem efeitos adversos na estabilidade social, na utilização sustentável do meio ambiente, nos investimentos e no crescimento econômico.”

(Prefácio DVGT).

O Brasil é o quinto maior país do mundo em extensão territorial com uma área de 850 milhões de hectares e o maior detentor de água doce do planeta. A propriedade tem como pressuposto exercer a função social, e nos tornamos referência internacional quando se trata de políticas de segurança alimentar, desenvolvimento rural e combate à pobreza. Desde 2008, o país vem conquistando espaço na América Latina e Caribe, tornando-se referência em governança de terras. Temos três razões para isso. A primeira foi a incorporação dos objetivos da erradicação da fome, do combate à pobreza e da melhora da gestão territorial na agenda nacional. A inclusão desses objetivos como elementos organizadores da política econômica do país é a segunda razão. E, por fim, a criação de uma política, de um sistema nacional de segurança alimentar e nutricional e o investimento nas políticas de governança de terras, especialmente nos processos de titulação e cadastro multifinalitário, fizeram com que o país assumisse o protagonismo dessa agenda na América Latina e Caribe.

Nas últimas décadas, ampliou-se a compreensão de que a terra constitui uma importante questão de governança. Atualmente, no mundo, enfrentam-se muitos

desafios complexos como a mudança climática, uma acelerada urbanização, o aumento na demanda por recursos naturais, a insegurança alimentar, hídrica e energética, catástrofes naturais e conflitos agrários violentos. Muitos desses desafios têm uma dimensão claramente relacionada com a terra: o acesso desigual a terra, a insegurança jurídica dos posseiros, o uso insustentável da terra e instituições débeis para a governança territorial e a resolução de disputas e conflitos. Os enfoques técnicos convencionais relativos à administração de terras, por via de regra, não são adequados para abordar essas questões. Isso porque as ferramentas disponíveis para a administração de terras não são capazes de enfrentar essa complexidade e garantir eficácia na governança do território.

A governança é um conceito que compreende complexos mecanismos, processos e instituições por meio dos quais os cidadãos e os grupos articulam seus interesses e exercem seus direitos e obrigações legais. Por extensão, a governança da terra compreende normas, processos e organizações mediante os quais se adotam decisões relativas ao uso e ao controle da terra, à tomada de decisões e à forma como se administram interesses contrapostos relativos a terra. O conceito de governança abarca tanto os marcos jurídicos e normativos sobre a terra como as práticas tradicionais e informais que contam com legitimidade social.

No Brasil, muitos direitos sobre a terra não estão legalmente reconhecidos e tampouco documentados, particularmente na região da Amazônia Legal, no Nordeste, no norte de Minas Gerais, no Pontal do Paranapanema – SP, na faixa de fronteira do país, especialmente no Paraná e no Mato Grosso, onde ainda prevalecem remanescentes de terras públicas ou devolutas, estaduais e federais. É possível verificar o avanço nas políticas de regularização fundiária e a inovação normativa e tecnológica, mas atualmente milhares de famílias ainda vivem sem o reconhecimento legal das ocupações em terras públicas, e milhões de propriedades cadastradas nos sistemas oficiais do governo estão com informações desatualizadas e desvinculadas dos Cartórios de Registros de Imóveis.

O Brasil deu um passo importante para a melhora na governança de terras com a aprovação da lei 10.267/2001, que passou a exigir o georreferenciamento das propriedades rurais e sua certificação junto ao INCRA. Essa exigência possibilitou o país atualmente a obter informações gráficas de 65% do meio rural, qualificando seu cadastro de terras e garantindo condições adequadas para a gestão do território. Em 2015, o governo instituiu a vinculação do Cadastro Fundiário do INCRA ao Cadastro Tributário da Receita Federal com objetivo de combater as fraudes nas declarações, melhorar a arrecadação do Imposto Territorial Rural e assegurar a atualização anual dos dados cadastrais dos imóveis rurais.

Este livro é resultado da Cooperação celebrada entre INCRA/MDA/NEAD/FUNCAMP/FAO no ano de 2014 e explora a política de governança de terras no país, aponta seus avanços e suas debilidades, discute a eficácia do cadastro de terras e faz uma análise sobre o mercado de terras, especialmente no MATOPIBA. Durante a leitura, é possível observar que sofremos, no Brasil, com certa

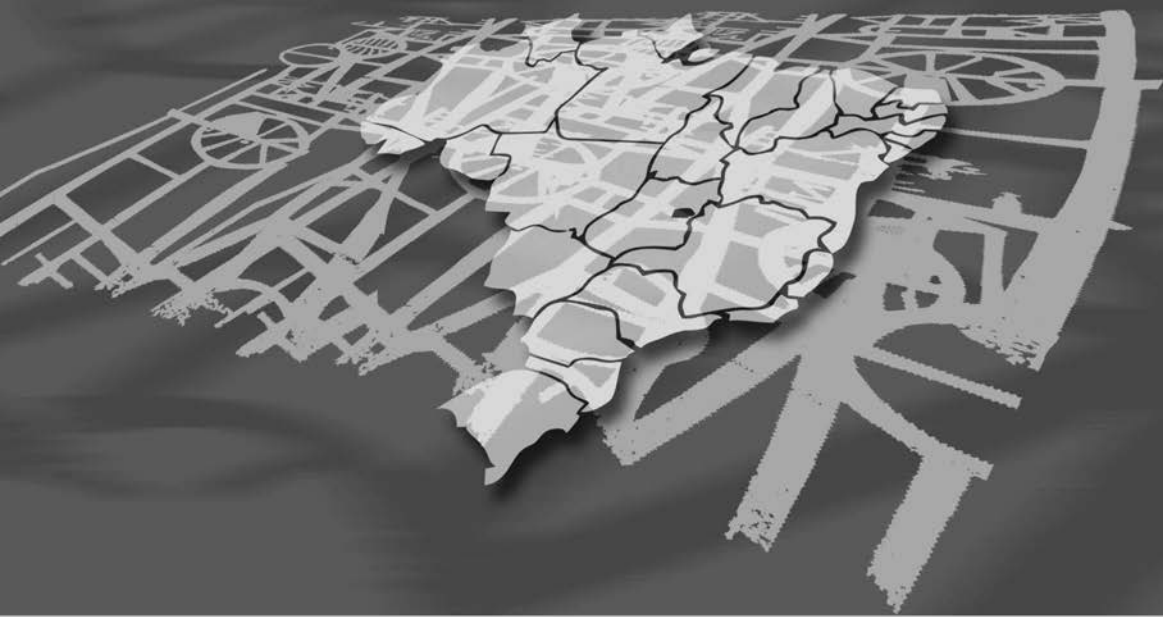
debilidade na governança de terras, em que pesem os avanços na última década, e que a qualidade da governança de terras constitui um importante fator para assegurar, reconhecer e proteger os direitos de acesso a terra e aos recursos naturais. Além disso, fica claro que a boa governança ajuda a reduzir a fome e a pobreza, fomenta o desenvolvimento social e econômico sustentável.

Lograr uma boa governança da terra não é fácil. As iniciativas para avançar com as políticas para fortalecer a governança exigem vontade política para superar a oposição daqueles que se beneficiam de uma débil governança. Melhorar a governança exige um compromisso firme dos dirigentes políticos, assim como o desenvolvimento de capacidades que permitam êxito nessa difícil e complexa tarefa do Estado.

Este livro provoca as Instituições e a sociedade a enfrentar essas dificuldades, discutindo os problemas e apontando alguns caminhos para a boa governança de terras.

Boa leitura!

Richard Martins Torsiano
 Consultor das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação



Introdução

O quadro legal e institucional, construído historicamente, que regulamenta a propriedade e a posse da terra no Brasil tem sido responsável por vários tipos de problemas fundiários no país que vão desde os conflitos de terras rurais, a ausência de moradias urbanas, as ocupações de terras rurais e urbanas (por alguns, chamadas de invasões), o desmatamento das florestas tropicais, a grande concentração da terra tanto rural quanto urbana à insegurança jurídica da terra em geral. A literatura pertinente tem tratado esses problemas como decorrentes do processo de ocupação da fronteira não controlada e da conseqüente elevada concentração da propriedade da terra no país. A maioria dos autores aponta na direção de que a solução para esse tipo de problema são leis, fiscalização mais rígida nas cidades e uma reforma agrária na área rural.

Não há dúvidas de que os problemas associados à propriedade/posse da terra, a assim chamada questão agrária, afetam a totalidade das famílias brasileiras e têm origem no processo histórico de ocupação do território brasileiro e na criação de regras sempre parciais, não fiscalizadas e não integradas para a regulação do uso e ocupação do solo. Mas, como hoje a população brasileira depende do campo para a sua alimentação, para a produção de suas divisas, de suas matérias-primas e para parte da energia, há necessidade de regras claras para o uso e ocupação do solo rural. Por outro lado, essa mesma população depende de normas específicas para a ocupação do espaço urbano, estabelecendo suas moradias e seus espaços de produção industrial, de lazer e de preservação ambiental. A necessidade de definição dos espaços de preservação da natureza são fundamentais para garantir água potável e florestas para a captura de carbono, assim como a flora e a fauna.

As várias facetas da crítica situação agrária contemporânea brasileira podem ser percebidas na elevada concentração fundiária, nos inúmeros conflitos urbanos e rurais – inclusive com mortes –, na existência de inúmeras propriedades em situação irregular, desde posses justas até terras griladas, na insegurança jurídica da terra e no desmatamento da floresta amazônica. Essa problemática é decorrente do fato de

o país ter um conjunto de regras relacionado à posse e à propriedade da terra que não permite a sua adequada regulação decorrente da ausência de um cadastro, da possibilidade de apossamento e regularização e da contínua especulação com terras.

A ausência de limites ou de regulação ao acesso a terra faz com que mesmo o agronegócio não tenha qualquer incentivo para adotar formas mais eficientes de utilização do solo, pautando-se pela manutenção de um padrão baseado na grande abundância de terras sem aumentos significativos de produtividade (Reydon, 2011b).

Com relação aos conflitos pela terra no campo, a violência continua a fazer centenas de vítimas, e as mortes se acumulam de ambos os lados, tanto entre fazendeiros, e seus capatazes, como entre os sem terra. Nas cidades, as reintegrações de posse em áreas ocupadas, os conflitos em propriedades, os falsos registros em cartórios e os vários tipos de irregularidades em loteamentos somam inúmeros casos, normalmente sem solução. Segundo a Comissão Pastoral da Terra (CPT, 2013), desde 2004, o número anual de conflitos rurais gira em torno de 1.000, e o número de pessoas envolvidas, nesse período, em de mais de 600 mil, um contingente significativo.

Portanto, o principal problema – gerador e mantenedor da questão agrária brasileira – é, segundo Reydon (2011), a ausência de mecanismos que regulem efetivamente a propriedade da terra, ou seja, o uso, a ocupação e a propriedade do solo rural e urbano. Essa debilidade na regulação efetiva, e não de regras, é determinada pelas possibilidades de especulação – o ganho auferido com a compra, a manutenção, a transformação e a posterior revenda de terras em qualquer de suas formas.

As regras que visavam à efetiva regulação desses mercados por meio de legislações acabaram sendo sempre burladas ou não fiscalizadas, gerando condições propícias à especulação. A efetiva regulação da propriedade/posse e do uso da terra em todas as suas facetas, rural e urbana, é o objetivo precípua da administração fundiária e/ou da governança de terras.

O livro tem como finalidade introduzir a temática da governança de terras (ou fundiária) e aplicá-la ao caso brasileiro. O conceito usualmente utilizado pela literatura é a administração fundiária, que consiste na gestão do território, exercida pelo Estado, em todos os seus aspectos e de forma integrada, desde a existência de um cadastro das terras, passando por um adequado sistema de registros, por um conjunto de regras para o uso e ocupação eficiente das terras até a gestão dos mercados de terras e dos tributos sobre a terra. A governança de terras significa a administração fundiária exercida pelo conjunto da sociedade, isto é, com participação social.

Em Reydon et al. (2015) e World Bank (2014), há evidências mais que suficientes de que a administração fundiária e a governança de terras no país são cronicamente débeis. Além dos problemas acima citados, há outros fatos recentes, tais como o cancelamento pela Justiça (CNJ) dos registros de imóveis rurais, no Estado do Pará, de 410 milhões de hectares em 2009 (mais de três vezes o território do estado) ou o bloqueio dos títulos de imóveis rurais de mais de 6 milhões de hectares

na Justiça Agrária de Bom Jesus, Piauí, em 2014. Estes representam apenas a ponta do iceberg, como mostram a CPI da Grilagem de Terras de 2001¹ e o estudo do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA) denominado o Livro Branco da Grilagem de Terras², que citam casos de milhões de hectares grilados. Pouco se sabe o que ocorreu com as terras, apenas os 48,5 milhões de hectares que a Justiça do Amazonas cancelou em 17 comarcas daquele estado em 2001.

O que se procura mostrar neste livro é que as noções de governança de terras e de administração fundiária nunca estiveram presentes na gestão das terras do país. Por diversas razões, o Brasil sempre enfrentou os problemas fundiários de forma parcial, estabelecendo leis, instituições e/ou regulações com proibições ou limitações localizadas e não integradas, e esse é o seu grande problema. Os estudiosos da questão agrária sempre viram, na existência do latifúndio e da grande concentração da terra nas mãos de poucos, a origem do problema fundiário do país. Inegavelmente, a ausência de administração fundiária e/ou governança de terras sempre beneficiou mais a elite do país, particularmente os proprietários de terras. Mas as perdas não são apenas sociais, são também econômicas e ambientais. Uma melhor administração fundiária e governança de terras é fundamental para resolver ou dar condições para se resolver todo esse tipo de problema.

O livro tem como objetivo apresentar um material didático sobre a governança de terras produzido no contexto de um projeto³ da FAO/MDA/INCRA/UNICAMP, desenvolvido com a finalidade de assessorar o governo brasileiro, particularmente o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA), na melhora de sua governança de terras e na implantação das Diretrizes Voluntárias sobre uma Governança Responsável da Terra, dos Recursos Pesqueiros e Florestais no contexto da Segurança Alimentar Nacional (FAO, 2012). A sua intenção é informar a opinião pública e capacitar técnicos do INCRA e outras instituições nas melhores técnicas para aperfeiçoar a governança fundiária brasileira de acordo com as Diretrizes Voluntárias de Governança da Terra, Recursos Pesqueiros e Florestais da FAO⁴. Para esse mesmo fim, este projeto desenvolveu um curso sobre governança de terras e sua aplicação no país, a ser ministrado a distância, e três audiovisuais sobre a mesma temática para mais ampla divulgação.

Para tanto, o livro está dividido em três partes: a primeira, que apresenta os aspectos teóricos, jurídicos e institucionais da governança de terras; a segunda, que mostra os avanços recentes na governança de terras no Brasil; e a terceira, com

¹ Disponível em: <<https://arisp.files.wordpress.com/2009/10/33421741-relatorio-final-cpi-terras-amazonas-grilagem.pdf>>. 2009. Acesso em: 28/04/2017

² Disponível em: <<http://www.incra.gov.br/servicos/publicacoes/livros-revistas-e-cartilhasfile/485-livro-branco-da-grilagem-de-terras>>. 2014. Acesso em: 28/04/2017

³ Convênio 4870 – FAO/IE/Governança Fundiária sob orientação do INCRA e coordenação do Prof. Dr. Bastiaan Philip Reydon.

⁴ Disponível em: <http://www.mda.gov.br/sitemda/sites/sitemda/files/user_img_19/Diretrizes%20web.pdf>. 2014. Acesso em: 28/04/2017.

casos que indicam os principais problemas e gargalos que ainda fazem com que a governança de terras se apresente de forma débil no país.

A primeira parte é composta de quatro capítulos. O primeiro trata dos fundamentos da governança fundiária, partindo da boa governança e da construção de indicadores, e aborda a administração de terras e seus aspectos teóricos, funcionais e práticos, bem como as ferramentas necessárias para atingir a boa governança. São também apresentados os principais conceitos das Diretrizes Voluntárias da FAO.

O Capítulo 2 trata das relações entre governança de terras e o desenvolvimento econômico. Parte-se da discussão iniciada pelos institucionalistas até sua convergência com os aspectos teóricos internacionais de governança de terras. Utiliza-se o LGAF (Land Governance Framework Assessment) para retratar o contexto brasileiro e apresentar suas fragilidades, especialmente em que medida uma débil governança de terras prejudica o desenvolvimento econômico.

O terceiro capítulo discute teoricamente os aspectos legais da propriedade e da posse da terra que se originam na existência ou não de registro e cadastro. Identifica que, no Brasil, previamente à Lei 10.267/2001, a ausência de definição clara e inequívoca quanto à localização, dimensão, limites e confrontações da propriedade era a principal causa da débil governança da terra no Brasil. Soma-se a isso o fato de que sempre houve o apossamento de terras sem a obrigatoriedade de sua regularização, deixando margem a dúvidas sobre a propriedade da terra no país. Isto é, o que comprometeu, do ponto de vista legal, a governança de terras até recentemente foi o desenvolvimento de um sistema de gestão do território que não apresentava a definição da propriedade, gerando, portanto, a sua insegurança jurídica.

O quarto capítulo explora os arranjos institucionais da administração fundiária e seu papel na sociedade, uma vez que são eles que estimulam as atividades produtivas e condicionam as ações dos agentes econômicos. Esses arranjos institucionais, que sempre foram feitos de forma não integrada e com sobreposições, comprometeram o sistema de gestão territorial do país com consequências adversas, dificultando o desenvolvimento econômico e socioambiental.

A segunda parte do livro, que trata dos instrumentos utilizados para os avanços recentes na governança fundiária do país, tem início com o capítulo cinco, no qual é analisado o instrumento mais importante, ou seja, a construção de um cadastro integrado. O capítulo introduz uma análise da diversidade de cadastros existentes no Brasil desenvolvidos a partir de diferentes contextos históricos, considerando-se que os cadastros nunca haviam sido integrados, comprometendo, portanto, a sinergia e o diálogo entre as respectivas instituições que os desenvolveram, o que implicou uma débil governança de terras. Entretanto, avanços significativos ocorreram, principalmente a partir de 2010, quando se iniciou a implementação do CNIR (Cadastro Nacional de Imóveis Rurais), da Lei 10.267/01 e a exigência do georreferenciamento dos imóveis nas alterações nos cartórios. Após isso, a efetiva integração entre os cadastros da Receita Federal, os cartórios e o INCRA (Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária), por meio do SIGEF (Sistema de Gestão Fundiária), deu um

salto significativo no cadastro de imóveis do país (CNIR), que hoje conta com mais de 60% do território georreferenciado. No horizonte dos cadastros, encontra-se a construção do SINTER (Sistema Nacional de Gestão de Informações Territoriais), que é a nova plataforma que integrará os cadastros urbanos ao CNIR.

Tendo em vista o contexto de debilidade da governança fundiária no Brasil, faz-se necessário que as terras passem por um processo de regularização fundiária com a finalidade de transformar a posse em propriedade, aspecto que é apresentado teoricamente no capítulo seis. Novamente, percebe-se a falta de integração legal e institucional quando se mostra que a regularização fundiária é realizada por diferentes órgãos, cada qual com uma metodologia e objetos específicos. Assim, a regularização fundiária acontece de forma pulverizada e confusa, caracterizada pelas sobreposições, sub ou sobredimensionamento de propriedades, gerando uma maior debilidade na governança de terras.

O sétimo capítulo explora os casos bem-sucedidos de regularização fundiária no Brasil. Para tanto, foram discutidos em detalhe tanto os programas de regularização fundiária públicos (Terra Legal, Câmara Técnica de Destinação e Regularização de Terras Públicas Federais e Programa Nacional Territórios da Cidadania) quanto um caso privado (Empresa Social Terra Nova). Essas experiências são bastante significativas em termos numéricos e mostram a viabilidade de regularização de todo o país num horizonte relativamente próximo, assim como, a partir disso, a possibilidade de uma governança de terras que aponte na direção da construção do desenvolvimento sustentável.

O oitavo capítulo discorre acerca da aplicação do Imposto Territorial Rural no Brasil. Por meio de discussões conceituais e exemplos de aplicação de impostos sobre a propriedade em diversos países, foi possível compreender a situação brasileira. Dessa forma, foi constatada a ineficiência do imposto no Brasil: alíquotas desatualizadas, autodeclaração e ineficiência nos mecanismos de fiscalização, questões consideradas como principais problemas. Assim, dada à debilidade exposta, sua aplicação apenas fomenta a especulação de terras, divergindo da proposta original dos impostos sobre a propriedade como mecanismo de política pública para condicionar boas práticas. Para demonstrar essa situação, foi apresentado um estudo de caso em dois municípios do Estado de São Paulo.

No nono capítulo, descrevem-se os principais avanços institucionais obtidos recentemente na governança de terras. Inicia-se apresentando a metodologia LGAF do Banco Mundial e a confrontação de seus resultados com as Diretrizes Voluntárias da FAO, mostrando as suas principais debilidades. A partir dessa constatação, o governo brasileiro, por meio do INCRA, determinou a criação de um Grupo de Trabalho Interministerial⁵ para conhecer e transformar a realidade da administração de terras no país. Com as reuniões e estudos realizados, foram identificados os

⁵ Grupo de Trabalho interministerial criado pela portaria 165, de abril de 2014.

pontos fracos e fortes da governança de terras no país e, com base neles, elaborada a proposta de governança policêntrica também apresentada nesse capítulo.

A partir do Capítulo 10, que é a terceira e última parte do livro, são apresentados cinco estudos de caso que demonstram, na prática, toda a teoria apresentada sobre a debilidade de governança de terras e como ela impacta o desenvolvimento econômico no Brasil. O capítulo mostra o caso do Estado do Mato Grosso, que, além dos problemas de governança fundiária compartilhados com os demais estados, apresenta grandes entraves decorrentes da péssima gestão do órgão público estadual de terras, que concedeu terras de forma pouco explícita e desorganizada.

O Capítulo 11 tem como objetivo apresentar um panorama geral dos principais conflitos que persistem no Estado do Pará, um estado marcado pelo grande volume de terras griladas e pelos conflitos em torno da terra. Esse capítulo também mostra os impactos da débil governança de terras e suas consequências na situação econômica, social e ambiental desse estado.

Outra região que tem sofrido muito com a debilidade da governança de terras é a região do cerrado do Piauí, analisada no Capítulo 12. Trata-se de uma região de baixo dinamismo e com um histórico de má gestão das terras públicas após o início do cultivo da soja, altamente lucrativo, substituindo as culturas tradicionais de subsistência, o que atraiu grileiros e especuladores para a região, ampliando a insegurança jurídica da terra.

O Capítulo 13 procura analisar, por uma perspectiva setorial, o impacto dos problemas fundiários na concessão de crédito à agricultura. A débil governança de terras no Brasil faz com que os financiadores dos empréstimos concedidos a proprietários rurais, dadas as incertezas que os registros de imóveis apresentam, determinem um custo adicional para os financiamentos.

Outro estudo efetuado sobre os impactos econômicos da débil governança de terras no país foi o do setor de papel e celulose, que é apresentado no Capítulo 14. Esse setor, que demanda vastas áreas de terras, tem sofrido bastante com conflitos fundiários. No capítulo, analisam-se alguns casos e evidencia-se que o custo desse tipo de problema acaba por ser bastante expressivo quando se elenca apenas as perdas das terras.

Bastiaan Philip Reydon
Ana Paula da Silva Bueno
Vitor Bukvar Fernandes
Gabriel Pansani Siqueira

Organizadores

REFERÊNCIAS

LIMA. **Relatório das correções extraordinárias nos registros de terras rurais no Estado do Amazonas**. 440 p. Governo do Estado do Amazonas. Secretaria da Cultura do Estado do Amazonas (SEC). 2002.

REYDON, B.P. A questão agrária brasileira requer solução no século XXI. In: TEIXEIRA, E. C. et al. (Ed.). **As questões agrária e da infraestrutura de transporte para o agronegócio**. Viçosa: UFV, 2011, p. 3-48.

REYDON, B.P.; FERNANDES, V.B.; TELLES, T.S. Land tenure in Brazil: the question of regulation and governance. **Land use policy**, v. 42, 2015. p. 509-516.

WORLD BANK. **Brazil Land Governance Assessment**. World Bank Report. 89239-BR, 2014.

PARTE 1

Aspectos teóricos

1

Fundamentos da governança fundiária

BASTIAAN PHILIP REYDON
ADAMARA S. G. FELÍCIO

Introdução

A gestão ou administração da posse e do uso da terra¹ permanece um tema bastante negligenciado pelos *policy makers* e estudiosos da agropecuária no Brasil, apesar de sua notável importância. O aparente descaso se deve, por um lado, ao peso exercido pelo recente interesse despertado por processos de reforma agrária e distribuição de terras e, por outro, pela construção legal² e institucional³ brasileira, que tratou o tema sempre de forma segmentada e não integrada. Daí decorre também a incipiência do referencial conceitual que serve de ancoradouro ao tema gestão e/ou administração fundiária.

Apesar da resistência, tal temática vem despertando o interesse de cada vez mais agentes ligados aos organismos de cooperação internacional, com a positiva reavaliação do papel central desempenhado por estudos dos impactos de uma adequada administração de terras sobre a vida social. Entre esses organismos, cabe destacar a FAO, que, a partir de um processo de auscultação junto aos países membros, criou as Diretrizes Voluntárias para a Governança Responsável da Terra, dos Recursos

¹ Neste estudo, serão utilizadas alternativamente as palavras terra e solo, referindo-se ao objeto da administração fundiária.

² Aspecto apresentado e aprofundado no Capítulo 3 deste livro.

³ O quadro institucional da gestão de terras do Brasil será apresentado no Capítulo 4.

Pesqueiros e Florestais no contexto da Segurança Alimentar Nacional (DVGT), aprovadas na 38ª Sessão extraordinária do Comitê de Segurança Alimentar Mundial (CSA), em maio de 2012.

Estas diretrizes foram resultantes de um longo processo de discussão dentro da ONU, com a participação de movimentos sociais do campo a partir de uma organização em rede, em nível internacional e regional, que apresentaram suas reivindicações centralizando o discurso em torno de uma reforma agrária dotada de uma agenda baseada na segurança e soberania alimentar dos países em desenvolvimento. A construção se deu a partir de referências aos direitos humanos e aos objetivos de desenvolvimento do milênio e definidas como um documento de aplicação voluntária, com a proposta de uma orientação para o aprimoramento da governança fundiária da terra, dos recursos pesqueiros e florestais, de modo a promover a garantia da segurança alimentar para todos. Portanto, esse conjunto de diretrizes fez uma busca pela construção do conceito de governança fundiária responsável como uma ferramenta importante na conquista dos direitos e estabelecimento dos deveres do indivíduo quanto a terra e ao uso dos recursos florestais e pesqueiros, representando o principal documento internacional normativo sobre questões fundiárias acordado por todos os países membros das Nações Unidas.

Sob a nomenclatura de “governança fundiária”, o enfoque de tais estudos busca construir indicadores aplicados às mais variadas realidades fundiárias capazes de identificar a boa governança, separando-a da governança débil. Fazendo uso de uma perspectiva dinâmica e comparada, essa literatura permite, também, acompanhar a evolução das estruturas responsáveis pelo estado das instituições que regem a terra em um dado país. Antecipando, de forma breve, o que será discutido mais profundamente nas páginas seguintes, a abordagem da governança emerge de reformas tanto no setor público quanto no setor privado, concentradas principalmente no período que se estende entre os anos de 1970 e 2000, tomando, por eixo central, a caracterização dos tipos e da natureza do relacionamento dos vários atores com a unidade de “governo”.

O capítulo tem por objetivo apresentar os principais conceitos associados à governança de terras, utilizando como pano de fundo tanto a literatura internacional sobre o tema quanto os conceitos definidos pela FAO.

O texto está estruturado em três partes principais, além da introdução e da conclusão. Na primeira parte, buscou-se apresentar o conceito e a relevância do termo “governança”, principalmente no intuito de utilizá-lo para discutir a gestão fundiária. Ainda nessa parte, foram apresentadas as principais características da “boa governança fundiária”, conforme a definição adotada pela FAO. Construído como um “tipo ideal”, o termo “boa governança fundiária” permite a comparação com os processos reais de gestão fundiária, oferecendo referências para a identificação da distância e dos obstáculos existentes entre as duas dimensões, bem como para a proposição de políticas para a redução do descolamento entre a ideia de boa governança e sua manifestação (ou ausência) nos casos concretos estudados.

Na segunda parte do capítulo, o objetivo é apresentar o conceito de administração de terras e a sua importância no processo de construção de uma boa governança fundiária, assim como proposto pela FAO. A relação do homem com a terra e os diferentes conceitos que o indivíduo estabelece com ela também serão tratados com o intuito de demonstrar a correlação direta da construção de um Sistema de Administração de Terra em torno das demandas de determinada sociedade para gerir as suas terras.

A terceira parte do texto busca, de maneira breve e explicativa, tratar da correlação direta entre o sistema de administração de terras (SAT) e o mercado de terras em uma sociedade onde a contribuição desse sistema favorece a formalização do mercado e subsidia ações diretas vinculadas a terra e de extrema importância: valoração e tributação da terra.

Por fim, na última parte do capítulo, ainda inspirada no livro “*Land Administration for Sustainable Development*” (WILLIAMSON et al., 2010), são tratadas, de modo individual, as ferramentas propostas para a construção de um bom sistema de administração de terras. São elas: as ferramentas gerais, necessárias para o desenvolvimento de qualquer sistema de administração de terras, as ferramentas profissionais, voltadas para determinada atuação do sistema de administração de terras em uma comunidade e as ferramentas emergentes, que são propostas de ferramentas específicas para o desenvolvimento de um sistema de administração de terras em países emergentes.

A Boa Governança Fundiária e a Construção de Indicadores

O enfoque da governança fundiária adotado pela FAO tem antecedentes nas reformas do Estado e na gestão interna das empresas observadas no intervalo 1970-2000. Originada dos debates em torno da definição de governança, a proposta do documento “*Buena gobernanza en la tenencia y la administración de tierras*”, emitido pela FAO, é introduzir esse enfoque para a discussão da administração da posse e do uso da terra à semelhança de iniciativas do Banco Mundial e do FMI.

A concepção de governança presente no documento da FAO procura enfrentar os problemas da gestão eficiente com instrumentos muito parecidos com os preconizados pela abordagem da administração gerencial.

De fato, o documento diferencia administração e governança da terra, realçando, no primeiro caso, a dimensão instrumental/institucional da gestão das políticas de posse e uso da terra. A governança fundiária incorporaria uma dimensão participativa vinculada ao manejo dos instrumentos na busca da sustentabilidade socioeconômica e ambiental da terra: “*La gobernanza se ocupa de los procesos mediante los cuales los ciudadanos participan en la toma de decisiones, los gobiernos rinden cuentas a los ciudadanos y la sociedad obliga a sus miembros a observar las normas y las leyes*” (FAO, 2007, p. 7).

Tais consequências se manifestam em maior ou menor grau como decorrência de formas de governança de terra lidas como “débeis”, sendo bastante comuns em países pobres ou em desenvolvimento. No documento da FAO (2007), essas características negativas são contrastadas com as de uma “boa governança fundiária”. Esse é, antes de tudo, um compromisso ético-valorativo baseado na eficiência, responsabilidade e transparência da gestão fundiária. É por essa razão que enfatiza o papel essencial da participação social sobre os processos de gestão, bem como a criação de controles externos que sirvam como contrapeso ao poder do qual estão autorizados os agentes públicos.

O documento da FAO, baseado em análise de casos, listou alguns referenciais interessantes para proceder à construção de indicadores usados para uma avaliação acerca da boa governança da terra. Tais indicadores estão escorados em oito eixos e dizem respeito ao: a) Registro de terras; b) Ordenação de terras de propriedade do Estado; c) Impostos prediais, territoriais e avaliação das terras; d) Privatização e restituição; e) Planificação do uso das terras; f) Serviços profissionais; g) Administração de terras e posses consuetudinárias; h) Desenhos e realizações de projetos.

A Administração da Terra

A sociedade sempre esteve relacionada com a terra de alguma maneira e essa relação sempre tende a ficar mais organizada à medida que a sociedade evolui e se organiza.

A administração de terras é o “estudo de como as pessoas se organizam em torno da terra, incluindo a forma como as pessoas pensam sobre a terra e como as instituições constroem e gerenciam os processos de administração da terra” (WILLIAMSON, 2010, p. 38). Tais instituições desenvolvem princípios para a gestão sobre a terra em todas as partes do mundo de forma mais ou menos consciente e integrada. As instituições e as regras que incidem sobre o uso e a propriedade da terra geram entraves e soluções para um melhor ou pior uso do solo para os devidos fins, definindo o caráter da governança fundiária em um determinado território.

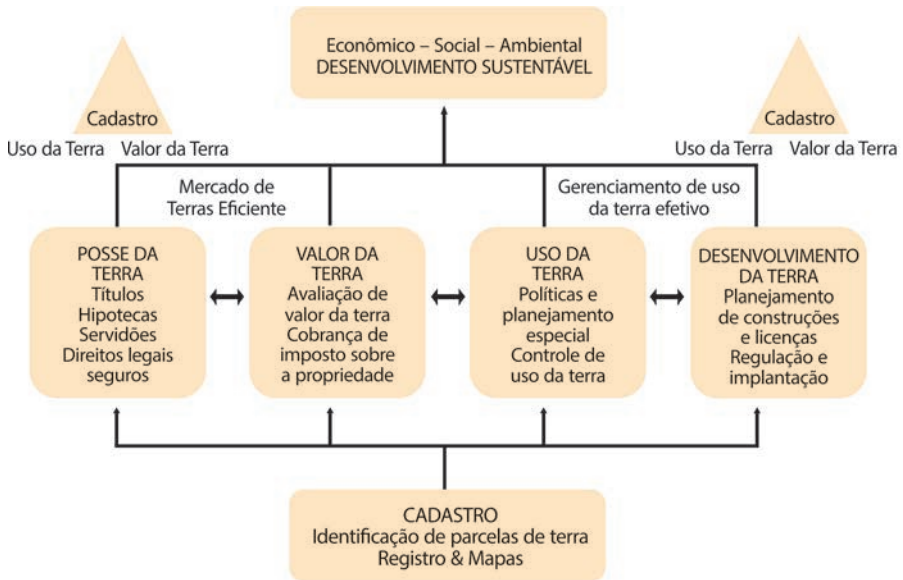
A Figura 1 sintetiza os principais elementos necessários a um sistema de administração fundiária que gere o uso, a posse e a propriedade da terra e que leve ao desenvolvimento sustentável. Este se inicia com um cadastro adequado das terras que identifique as parcelas de forma clara em mapas. Apenas com um cadastro apropriado é possível chegar ao segundo nível da administração fundiária, que é composto de quatro partes:

- a) Registro da propriedade da parcela de terra – é a dimensão legal da propriedade da terra, onde se definem os direitos e deveres a ela associados;
- b) Valor da terra – é a dimensão na qual se estabelece o valor da parcela e, a partir disso, a cobrança de tributos sobre a terra, tanto urbanos quanto rurais;

- c) Uso da terra – dimensão na qual se definem os possíveis usos da terra, urbano e rural, de preservação ou de utilização produtiva e que culturas produtivas devem ser priorizadas (zoneamento);
- d) Desenvolvimento nas parcelas – regulamentação do que é permitido ou proibido nas edificações nas parcelas, a obtenção de licenças, entre outros.

A partir desse conjunto temos, nos itens a e b, a construção de mercados de terras eficientes e, nos itens c e d, a definição dos usos adequados da terra, tanto rural quanto urbano, gerando as condições básicas para se alcançar o desenvolvimento sustentável.

Figura 1: Perspectiva Global da Administração Fundiária



FONTE: WILLIAMSON ET AL.(2010)

A Terra e seus Conceitos

Composta pelos seus aspectos físicos (recurso natural e edificações) e cognitivos (conceito), a terra é tanto uma mercadoria física quanto um conceito abstrato, estando coberta por águas, toda a vegetação natural e variados tipos de edificações e construções.

Em todo o mundo, a forma de “pensar a terra” é variável e difere-se a maneira como outras pessoas ou comunidades pensam. Tais formas de pensar a terra vão desde a análise social até a paisagem local existente, pois os conceitos de uma comunidade sobre a terra são obtidos à medida que possam atender ao seu estilo ou às

necessidades do presente, estando sempre em mudança e tornando a compreensão dos diferentes conceitos sobre a terra em desafio para os desenvolvedores de sistemas de administração de terras.

Por meio da reunião de conceitos mais gerais encontrados sobre a terra, Ian Williamson (2010) os sintetiza no Quadro 1.

Quadro 1: Principais conceitos da terra

Conceitos	Definição dos Conceitos sobre a Terra
Terra como terra firme	O espaço de terra em que vivemos. Todos os recursos naturais vivos, exceto as pessoas. Significado amplo de natureza e suas manifestações, incluindo o ar, corpos d'água, solo e subsolo.
Terra como espaço físico	A superfície e a área sobre a qual a vida tem lugar fixo e quantidade. Não pode ser destruída ou aumentada. Inclui toda a superfície da Terra, espaço cúbico, espaço aéreo, espaço subterrâneo, minerais associados e gases.
Terra como uma divindade (espiritual)	A fonte de toda a vida e sustentadora de toda a vida. Por extensão, a fonte da fertilidade e o lugar de descanso final de cada pessoa, portanto, a morada dos espíritos ancestrais. Uma divindade que se possui e detém tudo e todos e exerce certos controles sobre as pessoas que a usam.
Terra como uma comunidade	A comunidade ecológica natural com a qual os indivíduos têm direitos e responsabilidades especiais. O grupo de indivíduos que vivem em uma área particular com interesses comuns associados ao seu bem individual e coletivo. Conceitos de "casa" "pátria" e terra "pátria" como um local ou situação.
Terra como instituição - propriedade	Uma instituição que articula direitos privados de posse da terra como base para a negociação e estabelecimento de uma sociedade. Propriedade detida pelo Estado em nome do povo em economias centralizadas.
Terra como fator de produção	Como um fator para a economia, juntamente com trabalho, capital e gestão como fatores de produção. Como uma fonte de "natureza doadora" de alimentos, fibras, materiais de construção, minerais, recursos energéticos e outras matérias-primas utilizadas pela sociedade.
Terra como capital	Na economia clássica, a terra é um "dom gratuito da natureza" durável e de capital. É a poupança última de consumo e a produção acumulada de pessoas. Às vezes, a terra é considerada como capital próprio por causa da capacidade de obtenção de fundos de capital e de uso da terra como garantia.
Terra como um bem de consumo	Um bem de consumo produzido pelo empreendimento humano. Parques e locais de recreação, lotes de construção, um fator de produção.
Terra como uma mercadoria	Uma mercadoria formada em mercados de terra simples. "Desagregado", a terra como novo conceito de alargar as oportunidades comerciais. Tais interesses são ilimitados por parâmetros espaciais que multiplicam interesses fora da terra por meio de commodities negociáveis de maneira dissociada, por exemplo, água mineral. Um sistema de aceleração de riqueza e crescimento econômico.
Terra como um direito humano	Reinvindicações exortativas para o direito do solo são ferramentas políticas fundamentais. A alegação formativa é a Declaração Universal dos Direitos Humanos, artigo 17: "Toda pessoa tem direito à propriedade ...". (UN 1948). Constituições nacionais frequentemente transformam as exortações em direitos legais.
Terra como natureza	Ambientes naturais com características associadas ao funcionamento da natureza sem o esforço humano. Acesso à luz do sol, chuva, vento, condições climáticas, solos, topografia e assim por diante. Qualidades comparativas e quantidades de recursos naturais, tais como depósitos minerais, florestas, água, peixes, luz solar, precipitação.

Quadro 1 (cont.): Principais conceitos da terra

Conceitos	Definição dos Conceitos sobre a Terra
Terra como um recurso	Um meio de suporte ou disposição. A soma total dos recursos naturais utilizados pelo homem sobre o qual a posse da terra dá o controle. Um meio de suporte, fonte de riqueza, poder, status e as receitas que incluem melhorias humanas ligadas a terra.
Terra como ambiente	A gestão local exige a preservação da sua capacidade de sustentar a vida, levando a restrições e responsabilidades.

FONTE: WILLIAMSON (2010, P, 40).

Em geral, a posse da terra é o conceito mais utilizado na teoria da administração da terra para dar explicação de como as pessoas pensam sobre a terra. Apesar de suas conceituações e classificações, cada conceito sobre a terra é único, variando de país a país e, muitas vezes, de comunidade a comunidade. Se em dada comunidade a terra é considerada apenas pela sua superfície, em outra, consideram-se as construções realizadas em uma parcela de terra. Ainda, em outra comunidade, serão levados em consideração tanto os recursos minerais e parcelas abaixo da terra como o espaço aéreo acima dela. A posse e o conceito da terra permitem a abrangência de qualquer pedaço de terra, seja ele qual for, de modo que apenas sistemas administrativos eficientes conseguirão compreender e gerir a utilização desses espaços.

O papel da terra na economia de cada país nem sempre é óbvio, mas de grande valia, pois, sem direitos seguros, o uso da terra não gera desenvolvimento sustentável, já que haverá baixo interesse na atração de investimentos de longo prazo. Países em desenvolvimento geralmente apresentam maior dificuldade para obter investimentos internacionais e estrangeiros devido à debilidade da governança de terras.

Dada a sua composição (aspectos físicos e cognitivos), a terra demanda sistemas de administração para uma gestão eficaz como um recurso. A administração da terra como um recurso natural, garante o seu desenvolvimento sustentável e, enquanto instrumento, trata da estrutura social, jurídica, econômica e técnica, onde gestores do espaço fundiário e administradores devem trabalhar.

Os chamados Sistemas de Administração de Terras, mundialmente conhecido como LAS – *Land Administration System*, são entendidos por Williamson (2010) como:

Uma infraestrutura para a implementação de políticas de terra e estratégias de gestão da terra para apoio do desenvolvimento sustentável. Tal infraestrutura inclui arranjos institucionais e um quadro processual jurídico, com vistas à informação de gestão da terra e divulgação de sistemas e tecnologias necessários para alocação e apoios aos mercados de terras, avaliação, controle de uso e desenvolvimento dos interesses do solo (WILLIAMSON, 2010, p. 453).

Em países ocidentais, na criação dos Sistemas de Administração da Terra, são integrados conceitos e ideias sobre o solo, corroborando para a gestão da terra

como ativo físico. Tais conceitos sobre a terra demonstram o entendimento de cada comunidade. No entanto, a adequação entre os aspectos físicos e cognitivos da terra é essencial para que tais sistemas possam executar a sua tarefa fundamental que é a tradução de como as pessoas pensam sobre a terra e a gestão da terra a partir desses entendimentos.

Sistemas de Administração de Terras

O termo administração de terras avançou com o passar dos anos e demonstrou a sua importância no processo de desenvolvimento de um país, uma vez que, ao contribuir para a boa governança de terras, a economia é alavancada e seus mercados de terras funcionam de forma melhor.

Diante disso, foram realizados esforços para projetar uma abordagem da administração de terras que superasse a visão existente de que um bom cadastro seja o suficiente, incorporando, assim, as melhoras econômicas, ambientais e sociais. Consolidou-se a declaração de *Bathurst*, por meio da articulação da UN-FIG (Nações Unidas e Federação Internacional dos Geômetras), com a finalidade de formalizar a teoria da administração moderna sobre a terra e o estabelecimento da forte ligação entre a administração da terra e o desenvolvimento sustentável. Essa declaração identificou a evolução dos conceitos e princípios da administração da terra, em especial os estudos desenvolvidos no pós II Guerra Mundial.

Por meio da ISO 19.512/2012, definiu-se o modelo conceitual de administração do território (LADM – *Land Administration Domain Model*). Esse documento, ISO, não foi construído em substituição aos sistemas já existentes, mas sim com a proposta de fornecer uma linguagem formal para descrevê-los, de modo que as semelhanças e diferenças pudessem ser melhor compreendidas. Portanto, não se trata de uma norma prescritiva, mas sim de um padrão descritivo voltado para a construção de um sistema de administração de terras dedicado aos direitos, responsabilidades e restrições que afetam a terra e os seus componentes geométricos ou geoespaciais.

O conceito de administração da terra evoluiu ao longo do tempo, pois quando os países da Europa Central e Oriental mudaram de economias centralizadas para economias de mercado, a Comissão Econômica das Nações Unidas para Europa (UNECE) viu a necessidade de estabelecer a Reunião de Autoridades em Administração de Terras. Em 1996, esse grupo produziu diretrizes para a administração da terra como reconhecimento de que era necessário ir além da análise do funcionamento dos mercados e, assim, abordar uma perspectiva mais ampla que apenas o cadastro, incluindo ações como planejamento do uso da terra, questões fiscais e avaliação da terra. Pela primeira vez, esforços foram reunidos para auxiliar os países em transição econômica e inclusive melhorar os Sistemas de Administração de Terras em países desenvolvidos, facilitando sua absorção pelos demais países.

A importância da informação sobre a terra na formação de políticas nacionais de terras consolidou-se a partir da Declaração de Aguas Calientes (FIG-2004).

A principal conclusão desse documento foi a de que deveria haver uma estratégia onde a administração de terras integrasse o cadastro mapeado ao registro das propriedades a fim de obter melhores informações para a gestão fundiária.

Todo esse movimento contribuiu para a ampliação do conceito de administração fundiária e para mudanças nas políticas de terras das principais organizações mundiais, entre elas o Banco Mundial (DEININGER; BINSWANGER, 1999), que passou a incluir uma abordagem mais abrangente sobre questões fundiárias em todos os seus projetos.

Após esse movimento de expansão da literatura sobre a terra e sua administração, foi necessária a ampliação do olhar acerca dos Sistemas de Administração de Terras, ao mesmo tempo em que, segundo Williamson (2010), o papel da administração fundiária transformou a teoria da administração pública, exercendo impacto imediato sobre as instituições de administração da terra em economias de sucesso. Segundo o autor:

Another equally important consideration is the need to link the performance of LAS with public confidence in government. If land administration is tied to democratic performance, enhanced civil peace and good governance in general will result. (WILLIAMSON, 2010, p. 81)

Cadastro e Registro de Terras

A administração da terra num contexto mais geral centra-se em cinco aspectos: o cadastro, o direito à propriedade (registro), o valor da terra, seu uso e o que é permitido edificar na propriedade. Os quatro últimos dependem do primeiro, um bom cadastro.

O cadastro é um sistema de informação que consiste em duas partes: uma série de mapas ou planos que mostram o tamanho e a localização de todas as parcelas de terra juntamente com informações que descrevem os atributos da terra. Distingue-se de um sistema de registro de terras, pois este último está exclusivamente preocupado com o direito legal associado à propriedade.

Os cadastros são baseados tanto na parcela de propriedade, que é a área definida pela propriedade, como na área de passivo de terra, que pode ser diferente da extensão da propriedade, ou ainda em áreas definidas pelo uso da terra ao invés da propriedade da terra.

Portanto, o cadastro é o principal instrumento de apoio dos registros de direitos de propriedade, pois é apenas por meio do cadastramento e mapeamento que se tem as garantias para um bom funcionamento do registro ao localizar as parcelas e assim evitar sobreposições e outros problemas⁴. O cadastro, no entanto, deve primar pela

⁴ No capítulo 3 deste livro, apresenta-se em detalhes o histórico da constituição dos cadastros e registros no Brasil e suas diferenças legais

cobertura completa de um país para ser viável. Certamente um bom cadastro também viabiliza a tributação da terra, a adequada gestão do território e o seu planejamento.

As informações, por sua vez, podem ser de lotes individuais de terra ou cobrir muitas propriedades, ou mesmo serem utilizadas para dar suporte aos mercados de terra, transações de interesse privado e administração de setores da economia, como agricultura, pesca, habitação, utilidades públicas, entre outros.

Quanto ao aspecto do valor, podem ser abordados diversos significados, entre esses, o valor real ou a avaliação de mercado realizada sobre uma parcela de terra. O valor auferido de terras e propriedades também pode dizer respeito não ao preço do mercado presente, mas ao potencial de renda futura.

A propriedade, o valor, o uso da terra e as edificações possíveis, embora sejam independentes em sua conceituação, são interdependentes na prática. Cada característica da terra necessita ser gerida de forma cuidadosa, com registros de terra e de propriedade precisos, de modo a garantir a segurança da posse e da propriedade, equidade na tributação e na aquisição de terras e claras definições das terras do Estado. Sem sombra de dúvidas, as definições de uso cumprem um papel decisivo na gestão eficiente do recurso terra, assim como dos demais recursos associados, tais como subsolo, água e ar.

Um Sistema de Administração de Terras deve fornecer ordem e estabilidade à sociedade por meio da criação de segurança não apenas para seus proprietários e seus parceiros, mas também para investidores nacionais e internacionais e para o comércio local e governos. Os sistemas de registro de terras são instrumentos legais de política fundiária nacional e mecanismos de apoio ao desenvolvimento econômico que garantem o direito do proprietário sobre sua parcela.

Benefícios de um Bom Sistema de Administração da Terra

O termo “administração da terra” é usado como referência a processos de registro e consolidação de informações sobre a propriedade, valor e uso da terra e os recursos associados a eles. Tais processos são responsáveis pela determinação dos direitos sobre a terra, pelo seu levantamento e descrição, sua documentação e o conjunto de informações relevantes para apoio aos mercados de terra.

Para tal, um cadastro eficiente não detém dados generalizados, mas informações detalhadas quanto às parcelas de terra com vistas ao atendimento das necessidades tanto do indivíduo quanto da comunidade em geral. Portanto, a partir do desenvolvimento do chamado “Sistema de Administração de Terras”, os principais benefícios são:

- a) **Garantia de propriedade e segurança da posse**
A utilização do registro de terras permite a prova legal de propriedade em situações de processos judiciais. O registro permite a análise sistemática com fins de identificar o proprietário de um terreno ou parcela de terra.

- b) Apoio à tributação de terra e propriedade
Um bom cadastro de terras permite o aumento da eficiência no processo de cobrança de impostos, seja de uma parcela de terras, seja de uma propriedade, pois identifica os proprietários e porta uma gama de informações acerca do desempenho do mercado de terras de uma região, apontando a atualização dos preços e o volume de transações entre as propriedades ali definidas.
- c) Segurança ao crédito
Por meio da criação de um Sistema de Administração de Terras, a incerteza para a emissão de créditos é reduzida. Os bancos e instituições financeiras confiam mais ao fornecer fundos para seus emprestadores, propiciando a eles expansão ou melhoria de suas atividades. A condição eficiente para a verificação da situação dos bens dos proprietários de terra torna-se fundamental nesse processo.
- d) Desenvolvimento e monitoramento dos mercados de terras
A utilização dos Sistemas de Administração de Terras permite maior confiança, segurança e facilidade em processos de negociações de terras onde proprietários que possuem interesse em negociar parcelas de terras ou sua propriedade têm seus direitos garantidos. O monitoramento por meio do sistema de administração também permite a atualização dos preços praticados nas negociações de propriedades, fornecendo estimativas do valor real de mercado.
- e) Proteção de terras do estado
Em países onde há a utilização do termo de propriedade privada, terras que são de posse do Estado devem ser geridas a fim de evitar invasões por parte de agricultores ou utilização de posseiros. O sistema de administração facilita o gerenciamento das terras do Estado e assegura seu uso e conservação eficientes.
- f) Redução das disputas por terra
O Sistema de Administração de Terras será responsável por diminuir processos judiciais que impliquem disputas por direito de uma determinada parcela de terra, episódio comum em países onde não há a construção de um bom Sistema de Administração de Terras.
- g) Melhoramento do planejamento urbano e desenvolvimento de infraestrutura.
Os centros urbanos, de modo geral, precisam de ordenamento do território. Em alguns casos, é necessária a remodelação urbana e controle efetivo, pois o processo de desenvolvimento econômico perpassa pelo estabelecimento e resolução de tais questões. Um bom Sistema de Administração de Terras deve proporcionar a integração de registros de propriedade de terra, valor da terra e uso da terra, utilizando-se das condições econômicas, sociais e ambientais para a promoção de um bom planejamento físico-urbano.

h) Apoio à gestão ambiental

Os registros cadastrais podem ser utilizados para o registro e zoneamento de áreas de conservação ambiental e outras áreas de interesse científico ou cultural que demandem proteção. A utilização do cadastro pode fornecer subsídios para a preparação de estudos de impacto ambiental e acompanhamento de projetos de desenvolvimento de áreas.

i) Produção de dados estatísticos

O Sistema de Administração de Terras, ao avaliar e monitorar a propriedade, o valor e o uso da terra, produz cargas de dados potenciais para a tomada de decisão, seja para o interesse privado, seja por parte do Estado, favorecendo a construção de bons indicadores para o alcance da boa governança.

Sistema de Administração de Terras e a Gestão de Mercados de Terras

Um Sistema de Administração de Terras dotado de uma infraestrutura institucional que realmente estabeleça uma boa governança de terras tem como uma das suas principais contribuições o bom funcionamento do mercado de terras, pois a clara identificação e definição dos direitos de propriedade e a segurança que o sistema lhe propicia são cruciais para a existência de mercados de terras dinâmicos e eficientes. Esse conjunto, os cadastros e os registros efetivamente funcionando são elementos centrais do ordenamento do território e que possibilitam atingir o desenvolvimento sustentável.

A análise da gestão da terra e a compreensão dos mercados de terras é um desafio para muitos países, pois grande parte da literatura se restringe a atividades de compra, venda, arrendamento e segurança para a obtenção de crédito, entre outros. A nova abordagem da Economia Institucional, segundo Williamson (2010), mostra a necessidade de se criar, mesmo em economias desenvolvidas, instituições abrangentes e integradas que possam incorporar todos os aspectos da gestão da terra por meio dos Sistemas de Administração de Terras.

Mercados de Terras: Formal e Informal

Denominados como formais ou informais, todos os mercados de terra exigem um sistema administrativo que determine regras para o seu funcionamento. Um mercado pode ser considerando formal ou informal de acordo com o nível que suas atividades são orientadas por sistemas públicos ou organizadas por algum órgão. De modo geral, os mercados e as atividades que envolvem parcelas de terras e terrenos tendem a ser mais informais do que formais, pois a adoção de Sistemas de Administração de Terras, que visa à formalização e sistematização desses mercados, é recente para muitas economias, em especial para as economias em desenvolvimento.

Os processos de formalização desses mercados envolvem a criação de infraestrutura para proporcionar o registro, o gerenciamento, a avaliação, a tributação, o planejamento e o desenvolvimento dos mercados.

Os mercados de terras informais são capazes de organizar e permitir simples transações de terra e transições de direitos. Em sua maioria, são bem-sucedidos em termos comerciais. Porém, são constituídos de grandes limitações, como a alta incerteza que afasta a participação de instituições financeiras formais nos processos de negociação. As regras nos mercados informais não são aparentes e, em decorrência disso, os interesses pela terra são frequentemente irregulares ou inseguros. Portanto, esses mercados não são capazes de atrair investimento formal a preços competitivos e de se transformar em mercados complexos.

A prática do mercado informal de terras é facilmente verificada em países que não desenvolveram sistemas eficientes de administração de terras ou que os desenvolveram, mas, devido ao alto custo de formalização (georreferenciamento, registro, entre outros custos para a regularização), não construíram a infraestrutura necessária.

No entanto, ainda assim, é possível a prática simultânea dos mercados formais e informais, pois, na medida em que um determinado mercado se desenvolve, pode ser atingido algum grau de formalização. É visto que, em casos de construção de qualquer edificação iniciada de maneira informal, a própria conjuntura preestabelecida para a sistematização do mercado formal irá promover a formalização de tal infraestrutura, mesmo que exigida parcela de tempo maior para sua conclusão.

A concepção geral interpreta os mercados de terras informais como processos simples. No entanto, a verificação real não confirma tal interpretação e, por isso, são aparentes a incerteza e a falta de transparência.

Qualquer projeto de Sistema de Administração de Terras que seja desenvolvido deverá portar, em sua estrutura, processos de transição adequados e atraentes que levem à formalização desses mercados.

Os mercados formais de terra, por sua vez, exigem instituições organizadas para a sua administração de modo que incluam agências reguladoras (registros de terras e autoridades cadastrais) e condição legal para a definição da propriedade.

Para tal, é necessário um Sistema de Administração de Terras com estrutura adequada e bom desempenho para gerir os mercados formais e promover a atração dos mercados informais para a legalidade. Quando bem-sucedido, o Sistema de Administração de Terras será responsável por fornecer confiança a uma comunidade ou país em processos de negociação de terras ou em qualquer transação ligada a terra.

Avaliação e Tributação da Terra

A formalização eficaz dos mercados de terra pode contribuir para uma avaliação e tributação coerente, pois eles são automaticamente beneficiados pela apreciação das

parcelas de terras, tornando as transações transparentes e eficientes, o que concorre para a formação de preços de arrendamento, venda e crédito fundiário.

O papel do Sistema de Administração de Terra em relação à avaliação e tributação da terra será fornecer suporte de informações atualizadas sobre os diferentes processos de negociações de parcelas de terras e imóveis. A capacidade de integração de dados do Sistema de Administração de Terras será substancial para propiciar a base informacional necessária, e o sistema de cadastro, a base para a avaliação da terra e para a composição dos critérios de tributação.

A tributação⁵ sobre parcelas de terras geralmente é calculada utilizando um percentual do valor de mercado confirmado pela avaliação pública. Outra forma de realizar a tributação da terra é por meio da cobrança anual sobre a parcela de terra, porém, com esse modelo de cobrança, as melhorias na terra não são contabilizadas e tampouco há o incentivo da utilização produtiva da terra e o melhoramento do solo (WILLIAMSON, 2010).

Para que ocorra uma avaliação correta e a identificação da maneira ideal para a construção da forma de tributação, é fundamental a análise confiável de um profissional treinado que aporte os conhecimentos necessários. Em países onde são desenvolvidos processos de implantação de Sistemas de Administração de Terra, espera-se que profissionais ligados aos mercados de terras, em geral, busquem o aprimoramento do conhecimento a fim de atender às necessidades que o sistema exige, inclusive à sua eficiência e transparência.

Abordagens sobre a Avaliação da Terra e Propriedades

Segundo Williamson (2010, p. 35), a avaliação da terra pode ser realizada mediante duas abordagens diferentes daquelas geralmente utilizadas: a avaliação individual e a avaliação de massa. As duas abordagens possuem o objetivo de obter o valor da terra ou da propriedade de acordo com o mercado, ou seja, o valor de mercado é o preço que o comprador pagaria pela terra ou propriedade, consideradas as especificidades de um determinado mercado de terras e os movimentos oriundos do mesmo (exemplo desse movimento seriam as ondas de especulação imobiliária comuns em economias de mercado). Porém, a avaliação individual é aquela realizada a pedido do proprietário da parcela de terra principalmente pelas seguintes razões: a venda pretendida, processo de divórcio, herança, hipoteca ou a obtenção de seguro onde se estima o valor da parcela da terra a partir do valor real de mercado.

A avaliação de massa, por sua vez, é periódica e geralmente baseada em sistemas que observam características como área de construção, qualidade da construção e melhorias realizadas em propriedades já existentes. Essa forma de avaliação é realizada, em especial, para fins de tributação sobre a terra e, no caso brasileiro, para o

⁵ O capítulo 8 deste livro versará sobre o sistema de tributação da terra rural no Brasil, o ITR, visto que, no Brasil e nos países que se originam no direito romano, a tributação da terra rural é realizada de forma separada da urbana.

Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU) e para o Imposto Territorial Rural (ITR) com vistas a garantir que sejam cobrados impostos calculados com base no preço real de mercado sobre as propriedades e terras, assegurando a transparência e igualdade no processo de tributação. A avaliação de massa pode ser utilizada como base para os mercados de terras, pois, por meio da base de dados, as negociações tendem a se tornar mais justas.

Princípios básicos da tributação

Os impostos sobre a terra são cobrados por um sistema de avaliação de massa, representando uma pequena porcentagem do valor estimado do ativo. Segundo Williamson (2010), em alguns países, os impostos são cobrados sobre a riqueza da terra e as melhorias realizadas.

São características da cobrança de impostos:

- a) Cobrança sobre um percentual do valor avaliado da terra sem edificações, porém com as melhorias realizadas seja na propriedade, seja em torno de sua localização. Em alguns casos, a casa do proprietário não é incluída no processo de contabilização.
- b) Imposto incidente sobre prédios de empresas privadas e prédios públicos como forma de cobrar pelo fornecimento de um serviço público.
- c) Cobrança de imposto de transferência de propriedade auferido por meio de uma porcentagem do preço de venda ou calculado sobre o valor da propriedade quando transferido a outro proprietário (no caso brasileiro, é o ITBI – Imposto sobre Transações de Imóveis, que tem seu valor definido em cada município).
- d) Cobrança sobre os ganhos de capital onde, em geral, é aplicado sobre empresas ou propriedades privadas como uma porcentagem da diferença entre os preços de venda e compra.
- e) Cobrança sobre ganhos de aperfeiçoamento e desenvolvimento requisitados como um percentual do lucro obtido com oportunidades fornecidas por meio de planos de regulação.

A cobrança de impostos deve ser regulamentada por legislação específica e adequada, e o processo de cobrança, pautado por um sistema eficiente de informações, com dados reais atualizados sobre as parcelas de terras e propriedades existentes em um território. Os objetivos para a realização da tributação devem, portanto, estar claramente definidos e construídos de modo transparente com vista à aceitação pela sociedade. O direito ao acompanhamento e conhecimento do processo de tributação deve ser garantido em caso de contestação.

A qualidade do cadastro de terras e a definição de propriedade são fundamentais para a implantação e administração de uma base tributária eficiente, eliminando discussões sobre a posse da terra, a origem da titulação e a avaliação de mercado.

O Uso de Ferramentas para Administração de Terras

Williamson (2010) apresenta um conjunto de ferramentas consideradas como universais na construção ou melhoria de um Sistema de Administração de Terras. A utilização desse conjunto de ferramentas varia de acordo com cada país ou jurisdição, que seleciona as mais apropriadas para satisfazer as suas necessidades. No entanto, a utilização das ferramentas pode ser alterada à medida que o país/sociedade perpassa por novas transformações e/ou necessite rever processos do seu sistema de administração, uma vez que cada país/sociedade irá construir seu conjunto de ferramentas para gerir o próprio Sistema de Administração de Terras.

A questão crucial da gestão da terra é mostrar como a utilização de novos processos é capaz de identificar a posse, o valor e o uso da terra em um país, fornecendo os subsídios para a conclusão de que há uma boa governança, ou seja, não há modelo pronto: é preciso identificar suas peculiaridades e desenvolver um sistema capaz de integrar e dar respostas à gestão da terra.

As ferramentas identificadas na tabela proposta por Williamson (2010) representam os modelos de desenvolvimento mais recentes na teoria da administração da terra, conforme o Quadro 2:

Quadro 2: Ferramentas para administração de terras

Grupos de Ferramentas:	Composição dos Grupos de Ferramentas:
Ferramentas Gerais	<ol style="list-style-type: none"> 1. Ferramentas de administração da terra 2. Governança e os instrumentos de enquadramento jurídico 3. Ferramentas de mercado de terras 4. Ferramentas de administração marinha 5. Uso da terra, ferramentas de gestão e avaliação da terra 6. Ferramentas de informação da terra 7. Ferramentas de capacidade e ferramentas de desenvolvimento institucional 8. Projetos de monitoramento e gerenciamento e ferramentas de avaliação 9. Ferramentas de modelos de negócios, gestão de riscos e financiamento.
Ferramentas profissionais	<ol style="list-style-type: none"> 1. Ferramentas de posse 2. Ferramentas para sistemas de registro da terra 3. Ferramentas de titulação e adjudicação 4. Ferramentas de unidade de terra 5. Ferramentas de fronteira 6. Ferramentas para levantamento cadastral e mapeamento. 7. Ferramentas de título de imóveis/construções
Ferramentas emergentes	<ol style="list-style-type: none"> 1. Ferramentas de gestão da terra em favor dos pobres 2. Ferramentas de abordagem cadastral simplificada 3. Ferramentas de equidade de gênero 4. Ferramentas de direitos humanos

FONTE: WILLIAMSON, 2010

Ferramentas Gerais

Ferramentas de Administração da Terra

A utilização de ferramentas de administração da terra está intrinsecamente ligada à política de desenvolvimento de um país ou sociedade. A compreensão das características listadas a seguir ajudará na formulação de uma política eficaz voltada para a construção das ferramentas de administração da terra:

- a) O papel que a terra desempenha no apoio ao desenvolvimento sustentável como parte do paradigma da gestão da terra;
- b) Os principais determinantes de uma política nacional que se correlacionem com a política de terras, a erradicação da pobreza, a justiça social, o acesso equitativo a terra e a gestão ambiental;
- c) Análise da extensão da política de terras desenvolvida. Deverá ser levada em conta a abrangência dessa política e sua integração às políticas fundiárias;
- d) Identificação das instituições governamentais responsáveis pela execução da gestão de terras;
- e) Verificação dos métodos de distribuição de terras, podendo ocorrer pelas forças de mercado ou por programas de distribuição por meio de um sistema/governo centralista;
- f) Verificação dos direitos fundamentais de propriedade da terra e proteção desses direitos;
- g) Controle sobre a especulação da terra e sobre os direitos de posse ou compra da terra;
- h) Necessidade da construção de um Sistema de Administração de Terras, caso não exista, com vistas à segurança do direito sobre a terra e sobre os mercados de terra.
- i) O papel do Estado no apoio à política de terras;
- j) Identificação da estrutura atual da administração de terras: centralizada ou descentralizada;
- k) Existência e necessidade de políticas de reforma agrária;
- l) Existência de políticas fiscais da terra;
- m) Verificação das condições de compensação quando necessária a posse ou aquisição de terras oriundas de cidadãos privados por parte do governo.

Governança e os Instrumentos de Enquadramento Jurídico

O papel vital que uma boa gestão de terras exerce em um país para que o estado de direito e a paz prevaleçam não é suficientemente ressaltado na literatura. No entanto, os países que dispõem de um sistema de administração fundiária adequado

vivenciam a segurança jurídica associada à propriedade e tudo o que dela decorre. Para a maioria dos povos, a débil governança e a pobre infraestrutura legal para a sua regulação fazem com que não exista gestão de terras, acarretando prejuízos econômicos, e socioambientais para o país.

Sem uma boa governança e infraestrutura jurídica adequada, eficiente e eficaz, a administração da terra não é possível.

Ferramentas de Mercado de Terras

O mercado de terras possui capacidade para acelerar a criação de riqueza em um país e garantir que a política de terras seja orientada para o mercado em um Sistema de Administração de Terras.

Um mercado de terras complexo só pode existir quando os sistemas de administração são completos e confiáveis, pois os mercados formais e secundários requerem uma infraestrutura administrativa.

A atração do mercado de terras é válida para a administração da terra, pois reside na capacidade de fortalecer as transações com a terra, gerando os fundos necessários para melhorar e gerir infraestruturas de administração de terras.

Ferramentas de Administração Marinha

O ambiente marinho, em particular a zona costeira, requer ferramentas especiais para a administração de suas áreas em virtude da sua biodiversidade, que requer uma gestão econômica, social e ambiental específica.

Dado o crescimento do mercado de turismo e de exploração, as zonas de terras marinhas ou zonas litorâneas têm recebido grande contingente populacional em busca de um novo modo de vida e novas oportunidades. Porém, é importante ressaltar que tais zonas são especialmente de uso comum, pois lidam de forma direta com a natureza, particularmente com o mar e a biodiversidade envolvida.

Portanto, ferramentas especiais para a administração dessas parcelas de terras são necessárias para que haja o uso consciente do espaço e para que o desenvolvimento sustentável seja alcançado. A demarcação de limites e a gestão do solo são pontos fundamentais para uma administração eficiente de terras marinhas, tornando o cadastro, o registro e o levantamento de dados espaciais os principais componentes para esse processo. Essas informações serão utilizadas para a construção de normas e políticas especiais para a gestão de terras marinhas, incluindo propostas diretamente ligadas à questão da preservação ambiental, controle de portos e segurança nacional.

A partir da reunião desse conjunto de informações, ferramentas específicas deverão ser identificadas para a administração de parcelas de terras, mercados de terras existentes ou em formação, estrutura de transporte (portos e malha rodoviária, ferroviária ou aérea) e, em especial, ferramentas que sejam capazes de promover a conservação da biodiversidade em conjunto com o desenvolvimento sustentável da região.

Uso da Terra, Ferramentas de Gestão e Avaliação da Terra

A administração da terra desempenha papel fundamental no paradigma da governança de terras. Dentro do paradigma da administração da terra, existem quatro componentes ou dimensões principais: posse da terra, valor da terra, uso da terra e desenvolvimento da terra. No entanto, as questões de posse e atividades cadastrais relacionadas, tais como os registros de terras, estão no centro da construção de um Sistema de Administração de Terras, de modo que não diminuem a importância do valor da terra, do uso da terra e do seu desenvolvimento dentro do paradigma, mas admite-se que esses são três temas com ferramentas exclusivas e especializadas. Contudo, a teoria da administração da terra reconhece que um Sistema de Administração de Terras eficaz exige o processamento de todas as quatro áreas.

O Estado, na construção de ferramentas apropriadas de avaliação, deverá se comprometer a utilizar mecanismos adequados para a valoração justa dos direitos fundiários, não se esquecendo de suas diferentes finalidades, como recolhimento de impostos, expropriação, transações de direitos de posse, garantias, entre outros, sempre pautados em legislações e políticas específicas voltadas para a execução de processos transparentes.

Quanto às ferramentas de tributação, será de responsabilidade do Estado a elaboração de políticas, leis e marcos organizacionais que possam regular todos os aspectos da tributação referente aos direitos fundiários, promovendo a transparências em cada etapa da administração dos tributos.

Ferramentas de Informação da Terra

A ampliação e o desenvolvimento de sistemas informatizados alteraram o grau de confiabilidade, precisão e privacidade de um levantamento de dados estatísticos sobre a terra ou até mesmo sobre um Sistema de Administração de Terras.

A capacidade de fornecer dados ao ordenamento territorial e promover a integração de informações alterou a maneira como os estados realizam a gestão de suas terras, permitindo que seja alcançado o desenvolvimento de uma governança de terra adequada às especificidades de cada um deles.

Ferramentas de Capacidade e Ferramentas de Desenvolvimento Institucional

A capacidade organizacional e institucional para gerenciar os processos de terra de um país é a parte mais cara de qualquer Sistema de Administração de Terras. O caminho normal para capacitação é a construção de infraestrutura básica para um Sistema de Administração de Terras que recupere os custos e gere fundos de pesquisa e de formação.

Nas fases iniciais de desenvolvimento do Sistema de Administração de Terras, os custos de formação vão além da capacidade da infraestrutura e exigem subsídio para o financiamento do projeto. Outra questão primordial é o desenvolvimento

de pessoal técnico e profissionalizado para conduzir os processos relacionados a terra. Desse modo, o Estado deverá construir um conjunto de ferramentas voltado para a capacidade e o desenvolvimento institucional que auxiliem a construção e gestão do Sistema de Administração de Terras.

Projetos de Monitoramento e Gerenciamento – Ferramentas de Avaliação

Princípios e ferramentas são necessários para projetar, construir e gerenciar Sistemas de Administração de Terras. Quando construído, o sistema em pleno funcionamento impactará de forma contundente os aspectos sociais, econômicos e ambientais do país.

Portanto, segundo Williamson (2010), as principais ferramentas para monitoramento, gerenciamento e avaliação dos sistemas de administração são:

- a) Análise SWOT (*Strengths, Weaknesses, Opportunities e Threats*), ou seja, análise de cenários;
- b) Gráficos *Fishbone* (gráfico de funções, conhecido como espinha de peixe) e Diagrama de Gantt (gráfico utilizado para identificar o avanço das diferentes etapas de um projeto);
- c) Quadro lógico ou análise *LogFrame* (identificação dos elementos essenciais de um projeto);
- d) Quadro de reengenharia (estrutura do projeto desenvolvido);
- e) Critérios que o projeto deve ter para um Sistema de Administração de Terras;
- f) Documentação dos processos e práticas fundamentais;
- g) Apresentação do projeto piloto;
- h) Análise social e econômica;
- i) Participação da comunidade e das partes interessadas (desenvolvimento participativo);
- j) Fatores críticos de sucesso;
- k) Ciclo do Projeto;
- l) Gestão financeira;
- m) Garantia de qualidade;
- n) *Benchmarking* (análise do sistema desenvolvido em comparação aos demais já existentes);
- o) Quadro de avaliação.

Ferramentas de Modelos de Negócios, Gestão de Riscos e Financiamento

O desenvolvimento de um Sistema de Administração de Terras é importante para o Estado pois viabiliza a gestão da terra e da propriedade, assim como propicia a geração de divisas por meio da tributação.

Um sistema bem desenvolvido terá vistas a mitigação de riscos e fornecerá confiança na alimentação de bases de dados e no fortalecimento dos mercados de terra formais.

Por meio de um Sistema de Administração de Terras que vise o gerenciamento de conflitos e atenda às demandas sociais, certamente haverá crescimento da atração de financiamentos e novos modelos de negócios ligados a terra poderão ser desenvolvidos.

Ferramentas Profissionais

Ferramentas de Posse

A posse de uma terra pode se dar por várias formas e, devido a essa diversa categorização de uma situação de posse, entre as ferramentas de administração de terra, aquelas ligadas à posse se tornam mais complexas.

Para melhorar a abordagem sobre as ferramentas de posse, os sistemas de administração priorizam a verificação sobre o direito de propriedade individual e sua condição a fim de alcançar a adequada gestão da terra, definindo os tipos de posse e seus níveis de formalização de acordo com uma tipologia adequada à realidade institucional.

Questões a respeito da posse e da propriedade de terras geralmente são dirimidas no ambiente do Direito com a finalidade de preservar os direitos sobre a parcela de terra por parte de um indivíduo (negociar a terra, construir, doar, entre outros).

Ferramentas de Sistemas de Registro da Terra

O Sistema de Registro de Terras é considerado uma ferramenta de extrema importância na construção da boa governança fundiária, pois tem como objetivo promover a segurança da posse e da propriedade, a transparência pública, o acompanhamento de situações de alteração da estrutura original da propriedade e a fusão de dados para um sistema cadastral. O registro de títulos exige que todas as transações e mudanças sociais na propriedade da terra sejam “gravadas” para evitar a desatualização e complicações em processos diretamente ligados ao sistema de registro, por exemplo a tributação. No registro da terra, não há a necessidade de manter informações sobre recursos, mas apenas sobre o possuidor, a área e a localização.

Em vários países, verifica-se a utilização de muitos registros independentes para gerir a terra e seus recursos, o que pode constituir um empecilho para uma gestão eficaz da terra, uma vez que as informações são obtidas de formas diversas. Esses registros são geralmente regidos por diferentes entes dos próprios governos, embora

não sejam integrados. A sua integração é uma forma bastante eficaz, nem sempre simples, de melhorar significativamente o sistema de registro.

Ferramentas de Titulação e Adjudicação

O objetivo das ferramentas de titulação e adjudicação é incorporar o conceito de propriedade nas parcelas de terra em sistemas de administração de terras. Esse assunto é abordado de forma breve nesta seção. Os capítulos 6 e 7 tratam desse tema para o caso brasileiro.

Há dois conjuntos de ferramentas com características mais comuns. Quando a propriedade da terra já está resolvida, as ferramentas promovem a questão documental. Quando a terra é propriedade ou controlada pelo governo, as ferramentas de governo devem promover a liberação em propriedade privada ou alienação em parcelas de terras, usualmente denominadas como da coroa ou terra nacional. Na maioria dos grandes projetos de titulação de terras, o foco é documentar a ocupação existente.

Ferramenta de Unidade de Terra

Um Sistema de Administração de Terras eficiente exige que haja a identificação de cada unidade de terra dentro do sistema. A identificação única de unidades de terra tem sido importante desde os primeiros cadastros e sistemas, tendo, como principais obstáculos, a melhoria dos registros e a falta de um sistema comum de identificação das parcelas de terra, tornando universal a compatibilização com outros sistemas relacionados a terra.

Ferramentas de Estabelecimento de Limites entre Vizinhos

Os limites são fundamentais para a administração da terra e da paz civil. Sem um sistema que, de forma equitativa e transparente, crie, descreva e marque os limites aceitos pela sociedade, seja em sistemas formais, seja em sistemas informais, disputas e conflitos eventualmente podem resultar em guerra civil. Portanto o Sistema de Administração de Terras deve comportar ferramentas que visem à criação e à definição dos limites das parcelas de terras existentes.

Igualmente importante, o Sistema de Administração de Terras precisa de um sistema de resolução de disputas de limites, ocorridas geralmente entre vizinhos e, mais comumente, como resultado de invasão. É preferível que as disputas sobre limites formais sejam resolvidas por métodos administrativos, seguindo os princípios de boa governança de terras e a legislação pertinente.

Ferramentas de Levantamento Cadastral e Mapeamento

Sistemas rudimentares de registro da terra e de mercados de terra geralmente não necessitam dos instrumentos de topografia e cartografia para lhes garantir o caráter formal e real. Porém, todos os sistemas devem, minimamente, possuir a capacidade de identificar as parcelas de terras, bem como os níveis de interesse

sobre essa parcela com a finalidade de reduzir disputas, assegurar a posse, apoiar os mercados e contribuir para uma boa governança de terras e o desenvolvimento sustentável do ponto de vista econômico, ambiental e social.

O uso de ferramentas de levantamento cadastral e mapeamento em um Sistema de Administração de Terras facilita o processo de identificação das parcelas de terra e o processo de gestão, seja ao cobrar os tributos devidos, seja ao realizar controles ambientais, garantir segurança jurídica e assim por diante.

Outro aspecto, além dos benefícios da ferramenta de levantamento cadastral e mapeamento dentro de um Sistema de Administração de Terras, é o seu custo durante o processo de implantação e manutenção. Em geral, o custo para tal contratação é alto, implicando diretamente o processo de escolha da ferramenta ideal, bem como o seu sucesso ou fracasso, o que demonstra a importância da escolha de uma ferramenta capaz de abarcar e fornecer informações suficientes para a administração de terras que se pretende estabelecer.

Verifica-se, normalmente, a utilização de ferramentas tecnologicamente avançadas que facilitem a identificação das parcelas de terras de modo virtual com a segurança necessária para evitar verificações físicas em áreas urbanas ou rurais. Assim como, em casos específicos, procede-se à adaptação de tecnologias de agrimensura e cartografia para atender às diferentes formas de propriedades e diferentes limites das parcelas de terras que demandem uma abordagem mais sistemática. Exemplo: casos de titulação e adjudicação de terras.

O desenvolvimento do cadastro no Brasil será apresentado no capítulo 5 deste livro, apontando as especificidades e necessidades para o caso brasileiro.

Ferramentas de Título de Imóveis/Construções

Em consequência do aumento do número de edifícios, construções industriais ou residenciais de grande porte, ocorreu o desenvolvimento de mercados de terras voltados para tais objetos e surgiu a necessidade de conferir e gerir a posse desses novos modelos de construção que ocupam cada vez mais parcelas menores de terras⁶.

Segundo Williamson (2010, p. 382), diversos caminhos foram desenvolvidos para conceder títulos de forma clara e sintética. O desenvolvimento de empreendimentos múltiplos que são registrados como sendo uma parcela, mas com plano de subdivisão, viabilizam a prática de financiamento dos imóveis e sua gestão, favorecendo, ainda, processos de alteração de proprietários e elevando a eficiência das transações e tributação.

⁶ Tal expressão incorre em questões ligadas diretamente ao conceito de terra, pois tais construções são sobretudo verticais, ocupando espaço territorial aéreo

Ferramentas Emergentes

Em países considerados emergentes, a situação da garantia da posse da terra é precária e não há um Sistema de Administração de Terras adequado ao país/sociedade que permita o alcance das diretrizes básicas da boa governança fundiária propostas pela FAO.

A necessidade um Sistema de Administração de Terras em países emergentes vai de encontro com a necessidade de políticas para a diminuição da pobreza e a redução das desigualdades sociais, conforme os Objetivos de Desenvolvimento para o Milênio (ONU⁷).

Quando implantadas as ferramentas de administração de terras em países emergentes, os resultados são verificados de forma rápida por conta da inexistência da gestão de terras e contribuem, de forma eficaz, para a melhoria da organização territorial e urbanização, prevenindo a ocorrência de ocupação irregular de terras rurais e áreas urbanas.

O que se percebe geralmente é que em situações de débil governança fundiária, como é o caso de grande parcela dos países emergentes, a introdução das ferramentas tradicionais para a administração de terras é importante, porém, ao longo da gestão das parcelas de terras, novas necessidades podem surgir, orientando a “unidade organizacional ou de Estado” para que realize a introdução de novas ferramentas que possam atender às peculiaridades apresentadas na administração de terras.

Ferramentas de Gestão da Terra em Favor dos Pobres

Ao tratar de países emergentes onde o nível de pobreza da população é alto, um Sistema de Administração de Terras precisa realizar uma abordagem capaz de atender aos aspectos legais e sociais oriundos de cada país, dada a sua estrutura socioeconômica e o seu processo histórico.

O atendimento das questões ligadas à posse e à segurança jurídica demanda a identificação do papel da terra para determinada comunidade e a tipologia das relações sociais e institucionais ali constituídas. Os objetivos principais da utilização de ferramentas de posse e cadastro em países emergentes serão de conferir a regularização da propriedade e formalizar os mercados de terra existentes, cumprindo um importante papel social que é o de incorporar e possibilitar todas as relações possíveis que envolvam a terra por meio de um processo de regularização mais acessível.

Segundo Williamson (2010), o atendimento de especificidades culturais e geográficas também é importante no processo de implantação de um Sistema de Administração de Terras em países emergentes, abarcando questões como:

- a) A forma de ordenamento do território e as informalidades persistentes nos mercados de terras;

⁷ Declaração do Milênio publicado pela ONU em setembro de 2000.

- b) Situações de transação oral de parcelas de terras, seja via doação, seja por herança familiar;
- c) Separação no entendimento entre terrenos e edifícios – o tratamento no processo de titulação e registro em alguns países emergentes é diferenciado para cada um deles;
- d) Especulação com terras e a possibilidade de aquisição de terras por estrangeiros;
- e) Demandas por processos de reforma agrária e políticas necessárias para a sua viabilização.

A discussão de temáticas sobre a governança fundiária em países emergentes é recorrente e envolve importantes órgãos internacionais, entre eles, a UN-HABITAT (Organização das Nações Unidas), o Banco Mundial, a FAO (*Food and Agriculture organization*) e órgãos específicos, como o *The Netherland's Kadastre, Land Registry and Mapping Agency* – agência de origem holandesa que coleta e registra dados administrativos sobre a propriedade e os direitos a ela pertinentes, atuando também como órgão consultivo para questões do uso da terra.

Ferramentas de Abordagem Cadastral Simplificada

A utilização de um sistema que permita uma abordagem cadastral de terras simplificado (Fit for Purpose) pode ser considerada como uma solução para muitos países emergentes, em especial, aqueles com grande parte da população vivendo em condições precárias de moradia, com favelas e áreas rurais ocupadas.

Tecnologias adaptáveis para mapeamento e gerenciamento são necessárias para proceder à construção da abordagem cadastral em países emergentes, pois facilitam o levantamento das informações em situação de débil governança fundiária. A proposta é que haja a utilização de tecnologias mais acessíveis, com foco na gestão e titulação da terra, uma vez que as populações de países emergentes usualmente carecem de políticas públicas para uma melhor condição de vida (redes educacionais, saneamento básico, transporte público, entre outros), e a posse da terra pode vir a ser um facilitador desse processo.

A administração da terra em países emergentes, sobretudo de origem colonial, apresenta características extremamente convencionais e é marcada pelo processo de dominação. Deduz-se a necessidade de aprimoramento desse sistema com a inclusão de ferramentas adicionais que sejam capazes de compreender as especificidades existentes no período anterior à colonização, por exemplo, a administração de territórios indígenas e quilombolas no Brasil.

Ferramentas de Equidade de Gênero

Conforme Williamson (2010), desde os estudos iniciais para a construção de um sistema eficiente de administração de terras, a questão de gênero foi levantada. Porém, um conjunto de ferramentas que vise à equidade de gênero ainda não

existe e muitos esforços são realizados nesse sentido com pesquisas desenvolvidas por grupos como a ONU e o Banco Mundial, já que as ferramentas de gênero não são habitualmente utilizáveis para conferir segurança à condição de posse da terra.

Ainda, segundo o autor, as ferramentas de equidade têm procurado lidar com a evolução e a natureza das normas sociais e culturais de diferentes sociedades, destacando que em grande parte dessas sociedades a questão dos direitos das mulheres avançou muito e elas já podem obter a posse da terra e autonomia para a negociação do bem sem a necessidade da autorização de uma figura masculina.

Em outras sociedades, a questão da segurança da posse da terra decorre da maternidade, período em que as mulheres são responsáveis em todas as instâncias pelo processo de criação e desenvolvimento dos filhos. A posse da terra em casos semelhantes, além de se constituir como uma ferramenta de equidade de gênero, agiria também em favor da diminuição da pobreza, propiciando a produção de alimentos e a certeza de moradia, entre outros.

Portanto, verifica-se que, em cada país emergente, a demanda por uma ferramenta de equidade de gênero passa por um paradigma diferente e que somente políticas específicas podem atender às suas necessidades.

Williamson (2010) faz as seguintes propostas para ferramentas de equidade de gênero:

- a) Fornecimento de crédito em nome da mulher em países onde não há esse tipo de liberação;
- b) Permitir que as mulheres tenham o direito de se juntar a associações de agricultores e organizações próprias;
- c) Melhoria dos contratos de trabalho e identificação real de suas contribuições;
- d) Reconhecimento formal do direito das mulheres ao recebimento de herança;
- e) Permissão para mulheres de participação no processo de produção de alimentos vegetais (por exemplo, em países como a Indonésia, onde as mulheres, até pouco tempo, eram privadas culturalmente desse direito);
- f) Adoção de políticas voltadas para questões de saúde da mulher (por exemplo, atividades de apoio e informação para mulheres contaminadas com o vírus HIV; caso de Uganda, onde os níveis de contaminação são elevados);
- g) Programas especiais voltados para a educação da mulher adulta.

Ferramentas para a Garantia de Direitos Humanos

A abordagem sobre a terra e a propriedade foi alterada ao longo dos anos, e a análise sobre o papel social que cada um desses conceitos cumpre também foi modificada, abarcando os diferentes entendimentos sobre a terra e a maneira como o indivíduo se relaciona com ela.

A literatura se expandiu, e novas pesquisas foram realizadas, bem como as necessidades humanitárias diretamente ligadas a terra foram identificadas, viabilizando o surgimento de novas políticas públicas voltadas para a regularização fundiária, a garantia dos direitos sobre a terra e a promoção da boa governança de terras.

À medida que propostas são apresentadas para que o acesso a terra seja ampliado, importantes aspectos, como a avaliação minuciosa em torno da posse da terra e das condições sociais para a promoção do acesso a terra, a projeção dos possíveis resultados desses impactos e a análise conjectural econômica, devem ser considerados com o intuito de envolver os beneficiários nos processos de mudanças.

O grande desafio de empreendimentos como esse é alcançar, em maior nível, as políticas e ações propostas ao público-alvo, o que não é uma tarefa fácil quando são envolvidos diversos grupos da sociedade e todos os componentes do Sistema de Administração de Terras. Uma sinergia deverá ser gerada entre as ferramentas para a gestão da terra e as políticas de promoção do acesso a terra.

Segundo Williamson (2010), a garantia da posse da terra não é suficiente para proporcionar resultados de acesso a terra e sua conservação. Processos de garantia da posse devem ser acompanhados da realização de melhoria na infraestrutura (saneamento básico, estradas e vias de acesso, tratamento de lixo e esgoto), investimento em educação e planejamento social para o combate à pobreza.

De um modo geral, é preciso reestabelecer a relação da sociedade com a terra, há muito tempo perdida, reduzir a ocupação irregular em áreas urbanas e rurais e melhorar o acesso consciente aos recursos naturais.

Conclusão

Em países com maiores índices de desenvolvimento, percebe-se maior capacidade em estabelecer sistemas de administração de terras, demonstrando alto grau de profissionalização e institucionalização desse processo, de modo que a dimensão histórica da relação da sociedade com a terra perpassa pela construção do processo de administração de terras e o aprimoramento das ferramentas necessárias. A evolução do processo de administração de terras se dá pela necessidade de gerir parcelas de terras utilizadas por pessoas, famílias, empresas e instituições no cotidiano.

Para o alcance da chamada boa governança, é necessária a atenção para enfoques diferenciados, construídos de acordo com as prerrogativas de cada país. É preciso, por meio da administração de terras, “avistar” as marcas que os processos históricos, econômicos e sociais deixaram no desenvolvimento de uma sociedade e, com essa identificação, promover um sistema dotado de ferramentas capazes de promover a organização das ações e relações do homem com a terra.

Os estados e os demais atores envolvidos na construção de uma governança responsável da terra, como definido pelas Diretrizes Voluntárias da FAO em

2012⁸, deverão, portanto, ser conscientes da incumbência de implementar, monitorar e avaliar as diretrizes propostas, bem como encorajar a sociedade civil e o setor privado a realizar esforços para a sua promoção. Esse documento tornou-se o primeiro de alcance mundial sobre a posse e a governança da terra, da pesca e dos recursos florestais, demonstrando-se capaz de abarcar princípios e normas voltados para a regulação da posse em âmbito internacional, fomentar a construção de sistemas de administração de terras eficientes, além de contribuir para a erradicação da pobreza e para a segurança alimentar, garantindo o direito humano à alimentação adequada, à proteção ambiental e ao desenvolvimento social e econômico sustentável.

⁸ O Brasil comprometeu-se de modo voluntário às Diretrizes Voluntárias para a Governança Responsável da Terra, dos Recursos Pesqueiros e Florestais no contexto da Segurança Alimentar Nacional (DVGTT), aprovadas na 38ª Sessão extraordinária do Comitê de Segurança Alimentar Mundial (CSA), em maio de 2012.

REFERÊNCIAS

- ARRUDA, R.M. O registro de imóveis e o cadastro. **Revista opinião jurídica**, ano IV, n. 29, 1999. p 13-18.
- DEININGER, K.; SELOD, H; BURNS, A. **The Land Governance Assessment Framework: Identifying and monitoring good practice in the land sector**. Washington, DC: The World Bank, 2012.
- ECHEVERRIA, C. **Desarrollo territorial rural en América Latina e el Caribe**. Washington: BID, 2003.
- FAO – Organização das Nações Unidas para a Agricultura e a Alimentação. **Buena gobernanza en la tenencia y la administración de tierras**. (Estudios sobre tenencia de la tierra, 9). Roma, 2007.
- FAO - Organização das Nações Unidas para a Agricultura e a Alimentação. **Diretrizes Voluntárias para a Governança Responsável da Terra, dos Recursos Pesqueiros e Florestais no contexto da Segurança Alimentar Nacional (DVGT)**. Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) – Brasília 2015. Disponível em: <http://www.mda.gov.br/sitemda/sites/sitemda/files/user_img_19/Diretrizes%20web.pdf>. Acesso em: 1 mai. 2016
- GUEDES, S.N.R; REYDON, B.P. Direitos de propriedade da terra no Brasil: uma proposta institucionalista para ampliar a governança fundiária. **Revista SOBER**, v. 50, n. 3, p. 525-544, 2012.
- ISO 19.512/2012. Geographic Information – Land Administration Domain Model (LADM). Disponível em: <<https://www.iso.org/obp/ui/#iso:std:iso:19152:ed-1:v1:en>>. Acesso em: 06 fev. 2017.
- ONU – ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Declaração do Milênio**. Milênio, Nova Iorque, Setembro de 2000. Disponível em: <http://www.pnud.org.br/Docs/declaracao_do_milenio.pdf>. Acesso em: 1 mai. 2016.
- REYDON, B.P. A regulação institucional da propriedade da terra no Brasil: uma necessidade urgente. In: RAMOS, P. (Org.). **Dimensões do agronegócio brasileiro: políticas, instituições e perspectivas**. Brasília: MDA (NEAD Estudos, 15), p. 226-262, 2007.
- REYDON, B.P; FERNANDES,V.B. **Land Grab ou aquisição de terras: lições partindo da América Latina e do Brasil**. Mimeo, 2014.
- REYDON, B.P; PLATA, L.A. **Intervenção estatal no mercado de terras: a experiência recente no Brasil**. Campinas: NEAD. 172 p. (NEAD Estudos, n. 3), 2000.
- REYDON, B.P., TELLES, T., FERNANDES, V.B. Land tenure in Brazil: the question of regulation and governance. **Land Use Policy**, n. 42, p. 509-516, 2015.
- SILVA, L.M.O. **Terras Devolutas e Latifúndio**. Tese de doutorado. Campinas: IE/ Unicamp, 1996.
- UM – ECE. **Land Administration Guidelines**. Geneva, 1996.
- WILLIAMSON, I. et al. **Land Administration for Sustainable Development**. Califórnia: Readlands, 2010.
- WILLIAMSON, I.; GRANT, D. **The Bathurst Declaration on Land Administration for Sustainable Development**. Disponível em: <<http://www.fig.net/resources/publications/figpub/pub21/figpub21.asp>>. Acesso em: 19 abr. 2016.
- WORLD BANK. **Avaliação da governança fundiária no Brasil**. Mimeo, World Bank, 2014.
- _____. **LGU based land governance monitoring**. Mimeo, 2014.

2

A governança de terras e o desenvolvimento econômico

VITOR BUKVAR FERNANDES
BASTIAAN PHILIP REYDON

Introdução

A literatura sobre os determinantes do desenvolvimento econômico é conhecidamente extensa e abriga inúmeras escolas de pensamento, do seu surgimento na economia política clássica até o *mainstream* da ciência econômica atual e as vertentes dissidentes em maior ou menor grau.

O objeto do presente estudo se localiza dentro desse campo, na relação da terra com o desenvolvimento econômico. Tendo isso em vista, optou-se por utilizar o enfoque de autores institucionalistas e, assim, esclarecer a relação entre a governança de terras e o desenvolvimento econômico. A motivação do estudo se deu pelo fato de a produção acadêmica sobre essa relação específica ser rarefeita: embora existam dois campos de produção acadêmica vastos em relação ao desenvolvimento econômico e sobre a governança de terras, a interconexão entre ambos é pouco explorada. É precisamente esse o lugar onde se situa esta investigação.

Dentro do marco institucionalista discutido a partir de trabalhos de Douglass North, é possível delinear a importância das instituições para o desenvolvimento econômico. A posse da terra é tida como um dos fatores importantes no jogo entre instituições e desenvolvimento – a desigualdade da sua distribuição, a forma de acesso a ela, quem fica excluído no processo e as regras que regulam a propriedade da terra, para dar alguns exemplos. É portanto nesse contexto que se busca inicialmente uma

revisão do papel da terra em alguns autores clássicos, não institucionalistas, incluindo, entre eles, Barrington Moore Junior.

O passo seguinte explora essa ponte para deixar claro o papel que a terra exerce no desenvolvimento econômico segundo a visão de cada autor institucionalista discutido, mesmo que ele não trate especificamente dessa relação.

Depois de buscar as conexões entre instituições, terra e desenvolvimento econômico, vê-se que a maior parte das discussões se restringe ao enfoque sobre a garantia de direitos de propriedade como ponte para influenciar o desenvolvimento econômico – alguns autores tratam da garantia de direitos de propriedade em geral, outros sobre a terra, mas a maior parte coloca ênfase na pré-condição desta para o desenvolvimento.

Transpondo esse recorte, é possível complementar as relações dos dois assuntos aqui tratados por meio da lente da governança de terras. Com esta, tem-se que a garantia de direitos de propriedade seguros para a terra se estabelece como uma das maneiras pela qual a terra tem impacto no desenvolvimento, mas de modo algum como a única forma.

Considerando as diversas avaliações sobre a governança de terras no Brasil, a seção final contribui para o debate dos links possíveis entre a governança de terras e o desenvolvimento econômico para além da garantia de direitos de propriedade. A conclusão mostra, tomando o exemplo brasileiro, os pontos avaliados e os maiores entraves a serem resolvidos no que tange à governança de terras e quais seriam os ganhos potenciais para o desenvolvimento econômico quando esses forem superados. Por fim, alguns pontos cegos que merecem estudos futuros são apontados, tendo em vista mais solidez às análises da relação entre a governança de terras e o desenvolvimento econômico. Faz-se necessário deixar claro que o presente estudo tem como objetivo maior mostrar que as instituições e particularmente a governança de terras são uma condição necessária, mas não suficiente, para o desenvolvimento.

Papel da Propriedade da Terra no Desenvolvimento: Panorama Geral

Na economia política clássica, a existência da propriedade privada da terra, que por sua vez gerava uma renda¹ de monopólio, exercia um papel decisivo no desenvolvimento. Enquanto para Thomas Malthus o aumento da renda da terra significava um maior volume de riqueza para ser reinvestida, para Ricardo significava a diminuição nos lucros e problemas para o desenvolvimento econômico. Para Karl Marx, o monopólio da propriedade da terra é visto como uma contradição no sistema capitalista, pois, ao gerar uma renda absoluta, retira parte dos lucros do sistema e, por isso, idealmente, deveria ser eliminada. Nas palavras de Lenz (1981, p. 99):

¹ Uma reflexão rica sobre o tema pode ser encontrada em LENZ, M.H. **A categoria econômica renda da terra**. Porto Alegre: FEE, 1981.

A contradição se dá porque a classe capitalista, mesmo consciente de que a propriedade fundiária só se constitui em uma necessidade quando da formação do capitalismo e de que, ao longo do seu desenvolvimento, a renda passa a representar um ônus sobre os lucros, não advoga abertamente a eliminação da propriedade porque teme que, questionando uma forma de propriedade, esteja iniciando uma discussão sobre a própria questão da necessidade da propriedade privada, discussão que se revelaria prejudicial a longo prazo, na medida em que a base do sistema capitalista é a propriedade privada dos meios de produção.

Portanto, para Marx, a propriedade, em si, seria um problema. Com esse pano de fundo, ou seja, a contradição que a propriedade exerce no capitalismo, é que Lenin (1982, p.10) também deixa claro, em sua análise das principais vias de desenvolvimento para a Rússia pré-revolução, o papel que a terra e as classes sociais associadas exercem. Haveria, portanto, duas vias principais: a prussiana e a americana. Na primeira via, prussiana, “[...] conservam-se a massa principal da grande propriedade fundiária e os pilares da antiga ‘superestrutura’, nessa hipótese, o papel dirigente caberá à burguesia e ao latifundiário liberal-monárquicos [...]” (LENIN, 1982, p. 10).

A via americana, por outro lado, baseada na pequena e média propriedade, poderia dar origem a um desenvolvimento pungente com base na produção de *commodities* sob controle dos trabalhadores e camponeses. No entanto, Lenin também percebe que apenas com o fim da propriedade privada, com a nacionalização das terras, é que o desenvolvimento poderia ocorrer na Rússia. Em sua visão, que leva em conta a contribuição marxista, a nacionalização das terras acabaria com a renda absoluta.

A questão da propriedade da terra estaria, portanto, diretamente vinculada ao desenvolvimento econômico e ao crescimento econômico em todos esses autores clássicos, quer concordemos ou não com eles.

Numa discussão atualizada, Moore Junior (1966), ao analisar as formas de passagem à sociedade moderna em seu livro *Social Origins of Dictatorship and Democracy*, ressalta o papel da propriedade da terra a partir de uma visão não marxista.

Apresentando as experiências de oito países em seus caminhos para a sociedade moderna tradicional, o autor analisa uma variável independente que tem três possíveis resultados: as revoluções burguesas (democracia), as revoluções vindas de cima (fascismo) e as revoluções camponesas (comunismo). A principal variável independente analisada é a força da burguesia nesse processo, apesar de sua ação direta não ser decisiva em sua teoria. A associação da força da burguesia com as características da estrutura social-agrária de cada país levaria a diferentes formas de desenvolvimento.

A força da burguesia tem um efeito definitivo em como as classes altas rurais e o campesinato se inserem na política: onde a burguesia é forte o suficiente, a aristocracia se adapta às estruturas emergentes da economia de mercado e da política competitiva,

assim como a regulação da mão de obra agrícola é feita pelo mercado, possibilitando eficiência comercial e controle da população rural, gerando as revoluções burguesas. Nesses países – Inglaterra, França e Estados Unidos – onde a burguesia era forte o suficiente para enfraquecer substancialmente as estruturas feudais, emergiu a democracia. Onde a burguesia não tinha poder suficiente para estabelecer seu projeto de desenvolvimento e havia uma aristocracia agrária forte, com a realeza e o campesinato sem muito poder, ocorreram alianças entre a aristocracia rural e a burguesia nascente formando os Estados Nacionais Modernos. Esse conjunto deu origem às revoluções vindas de cima, que posteriormente originaram os regimes fascistas da Alemanha, da Itália e do Japão. No outro extremo, temos os países com burguesias frágeis, com realezas inicialmente muito fortes, aristocracias débeis e grande exploração dos camponeses, o que criou as condições para as revoluções camponesas, caso tanto da Rússia quanto da China, segundo Moore Junior (1996).

Portanto, para Moore Junior (1996), a relação com a terra é o fator determinante dos caminhos para a modernidade. Nas revoluções burguesas, além da força da burguesia, a existência de uma classe de proprietários de terras que produziam para o mercado foi um fator preponderante. Nas revoluções vindas de cima, a força das classes detentoras de terras que estabeleciam, em conjunto com a classe burguesa nascente, o caminho de desenvolvimento, mantiveram as propriedades como eram antes. Já nas revoluções camponesas, as classes proprietárias foram banidas e perderam as suas terras. Isso se deve ao fato de que nem a burguesia, nem a aristocracia eram fortes o suficiente para impor seus modelos de desenvolvimento.

A propriedade da terra e suas características são, portanto, fundamentais e estabeleceram o tipo de desenvolvimento que ocorreu em diversos países.

Importância das Instituições como Determinantes do Desenvolvimento

Nesse contexto, não é má ideia fazer uma ponte com as ideias de Karl Polanyi sobre a necessidade de que sociedade controle a lógica do mercado, dado que, por mais que as forças do mercado possam ter impactos dinamizadores e positivos, deixá-las sem qualquer restrição pode trazer efeitos desastrosos. Dito de outra forma, esse mesmo argumento pode ser traduzido para se entender que, em determinados casos, o aumento dos custos de transação pode ser uma alternativa de política pública com fins benéficos para a sociedade (vide algumas formas de proteção ambiental, assegurar a proteção de terras indígenas em detrimento da expansão do agronegócio etc.).

Embora não seja considerado um institucionalista, Polanyi, em “A Grande Transformação” (2001), trata a terra como mercadoria fictícia – ao lado do capital e do trabalho – e salienta a necessidade de regulação dos mercados por parte do Estado frente à incapacidade de se autorregular, exigindo, portanto, normas para o bom funcionamento do sistema. Nas palavras do autor:

The crucial point is this: labor, land, and money are essential elements of industry; they also must be organized in markets; in fact, these markets form an absolutely vital part of the economic system. But labor, land, and money are obviously not commodities; the postulate that anything that is bought and sold must have been produced for sale is emphatically untrue in regard to them. In other words, according to the empirical definition of a commodity they are not commodities. Labor is only another name for a human activity which goes with life itself, which in its turn is not produced for sale but for entirely different reasons, nor can that activity be detached from the rest of life, be stored or mobilized; land is only another name for nature, which is not produced by man; actual money, finally, is merely a token of purchasing power which, as a rule, is not produced at all, but comes into being through the mechanism of banking or state finance. None of them is produced for sale. The commodity description of labor, land, and money is entirely fictitious (POLANYI, 2001, p. 75-76).

Com essa visão, Polanyi, corrobora, de forma irrefutável, a ideia de que a governança de terras é condição necessária para o bom funcionamento do capitalismo a partir do momento em que estas se tornam escassas.

Concentrado-se nos institucionalistas, North, em *Paradox of the West* (1993), desenvolve a tese de que crescimento econômico e liberdade são processos complementares de desenvolvimento das sociedades. Seu argumento é de que o crescimento econômico provê recursos e lazer para o suporte de sociedades mais complexas e de que é pouco provável que isso persista no longo prazo sem o desenvolvimento da liberdade política e civil.

Nessa linha, o autor discorda da ênfase na tecnologia como ímpeto para o desenvolvimento econômico e sugere que o determinante para o crescimento é a estrutura institucional ou organizacional e seus efeitos sobre os incentivos – não apenas incentivos para inovar, mas também para organizar a produção de forma eficiente, reduzir os custos de transação nos mercados de produtos e fatores de produção, organizar um sistema judicial que seja capaz de fazer cumprir os contratos, garantir segurança aos direitos de propriedade e, principalmente, manter os incentivos citados (NORTH, 1993, p. 8).

North vai além e faz referência aos Países Baixos e à Inglaterra, argumentando que foi precisamente a falta de ordem política e econômica (isto é, a inexistência de alto grau de centralização) que criou o ambiente para o crescimento econômico e as liberdades humanas (NORTH, 1993, p. 12).

Duas definições de instituições por North são muito citadas; a primeira afirma que instituições são as regras do jogo numa sociedade ou, mais formalmente, que são restrições humanamente concebidas que moldam o comportamento humano²

² Do original: "Institutions are the rules of the game in a society or, more formally, are the humanly devised constraints that shape human interaction."

(NORTH, 1990, p. 3). Três características importantes das instituições sobressaem nessa obra do autor: que são “humanamente concebidas”, contrastando com outras causas como fatores geográficos que estão fora do controle humano; que são “regras do jogo” que restringem o comportamento humano e que o maior efeito se dá através de incentivos. A segunda definição trata das instituições como restrições humanamente construídas que estruturam as interações políticas, econômicas e sociais – restrições informais (sanções, tabus, costumes, tradições e códigos de conduta) e formais (constituições, leis e direitos de propriedade)³ (NORTH, 1990, p. 97). Outra definição é a de que uma instituição é um sistema de regras, crenças, normas e organizações que juntas geram a regularidade do comportamento social⁴ (GREIF, 2006, p. 30).

Luis Angeles (2011, p. 2), em artigo seminal sobre o tema, afirma com clareza: *“Today the idea that institutions are one of the central factors explaining the Industrial Revolution and the differences’ in economic development around the world is widely accepted in academic and policy circles.”*

Mas ele mesmo levanta dúvidas sobre o papel das instituições e, particularmente, sobre os direitos de propriedade definidos no desenvolvimento. Tendo isso em vista, Angeles (2011) organiza a evolução dessas teorias que relacionam instituições ao crescimento econômico na seguinte ordem: 1) base teórica sobre instituições (NORTH, 1981, 1990, 2005); 2) estudos empíricos sobre a origem do crescimento na nascente Europa moderna, utilizando-se da base teórica de North (NORTH; THOMAS, 1973; NORTH 1981; NORTH; WEINGAST, 1989); 3) instituições como fundamentais para o crescimento de longo prazo (ACEMOGLU et al., 2005).

De forma resumida, Angeles (2011, p. 25) deixa claro o argumento que se pretende defender aqui: de que a as instituições e, particularmente, os direitos de propriedade são condição necessária, mas não suficiente, ao desenvolvimento, na medida em que outros fatores tais como cultura, inovações e outros exercem um papel decisivo no desenvolvimento. *“Institutions have their place in explanations of growth and development but their form should be made explicit for each time and place and we should not expect the same institutional explanation fit to all cases.”*

Em versão mais recente da explicação do desenvolvimento econômico como dependente do papel das instituições (ACEMOGLU, 2003), são definidas três características gerais de boas instituições: 1) *enforcement* (o “fazer valer”) dos direitos de propriedade, de modo que uma variedade de indivíduos tenha incentivos para investir e participar da vida econômica; 2) restrições às ações das elites, de políticos e outros grupos poderosos, de modo que não possam expropriar rendas e investimentos de outros ou criar um ambiente de disputa altamente desigual;

³ *“Institutions are the humanly devised constraints that structure political, economic and social interaction. They consist of both informal constraints (sanctions, taboos, customs, traditions, and codes of conduct), and formal rules (constitutions, laws, property rights)”.*

⁴ *“An institution is a system of rules, beliefs, norms and organizations that together generate a regularity of (social) behavior”.*

3) algum grau de igualdade de oportunidade para amplos segmentos da sociedade, de modo que indivíduos possam investir especialmente em capital humano e participar de atividades econômicas produtivas.

A partir dessa perspectiva institucionalista, existe em comum a ideia de que o *driver* primário do desenvolvimento econômico está relacionado diretamente com a forma com que operam as instituições. Partindo desse ponto, esta seção se concentra em elaborar os recortes sobre o papel da terra e instituições relacionadas a ela no desenvolvimento econômico.

Nesse sentido, Daron Acemoglu e James Robinson (2008) têm utilidade com a sua teoria da mudança institucional. Se as instituições econômicas são importantes porque moldam os incentivos e determinam a distribuição de recursos, em situações de conflito onde não há acordo, as decisões sociais e econômicas são baseadas no poder político (aqui tomado como o poder para impor ou garantir escolhas sociais contra os desejos de outros grupos). Em paralelo, existem instituições políticas que determinam a distribuição do poder político e regulam seu uso. De acordo com esses autores, pode-se tirar duas lições teóricas da análise da conformação institucional: 1) se o poder político é monopólio de poucos, os direitos de propriedade do resto não podem estar assegurados, 2) se as instituições econômicas levam à distribuição desigual dos recursos, as instituições políticas não podem ser democráticas.

As instituições econômicas são resultantes de escolhas coletivas da sociedade e, como influenciam a distribuição dos ganhos econômicos, nem todos os indivíduos e grupos preferem o mesmo arranjo. Isso gera um conflito de interesses em relação à escolha das instituições econômicas, e o poder político de diferentes grupos é o fator decisivo. A distribuição do poder político em uma sociedade é endógena e pode ser distinguida em dois tipos: poder político *de jure* e *de facto*. O primeiro origina-se das instituições políticas da sociedade (exemplos: democracia *versus* ditadura ou autocracia, ou ainda a extensão das restrições sobre os políticos e as elites políticas). O segundo tem origem na capacidade de um grupo para resolver o problema de ação coletiva e nos recursos econômicos disponíveis pelo grupo (exemplo: revoltas, contratação de mercenários, cooptação de militares, protestos etc.).

Esse ponto de vista explora a existência de duas variáveis relacionadas ao Estado que afetam como o poder político vai ser distribuído e como as instituições econômicas serão escolhidas. A noção de persistência também é importante: a distribuição de recursos e a forma das instituições políticas mudam lentamente e tendem a ser persistentes. Sendo assim, o mecanismo central para a persistência se dá da seguinte forma: as instituições políticas alocam o poder político *de jure*, e os que detêm o poder político influenciam a evolução das instituições políticas (e geralmente vão optar por manter instituições políticas que lhes dão poder político). Um segundo mecanismo de persistência advém da distribuição de recursos: quando um grupo particular é rico em relação a outros, isso aumenta o seu poder político *de facto* e permite que force a adoção de instituições políticas e econômicas em seu favor, reproduzindo a assimetria inicial.

A dinâmica institucional explicada acima pode ser resumida no Quadro 1:



FONTE: ACEMOGLU; JOHNSON; ROBINSON (2005).

Partindo dessa teoria da dinâmica das mudanças institucionais, percebe-se que problemas institucionais profundos são relacionados a instituições políticas e à distribuição de poder político – e também a direitos de propriedades fracos. As instituições ruins geralmente levam a falta de *enforcement* dos direitos de propriedade a um campo de disputa assimétrico, instabilidade política (especialmente, nos casos em que diferentes grupos tentam tomar o controle do Estado), políticas macroeconômicas piores e tendência à inflação.

Tendo delineado diversas formas pelas quais a estrutura institucional afeta o desenvolvimento econômico de uma sociedade, é possível voltar os olhos para o recorte que relaciona a terra ao desenvolvimento econômico, objeto da seção seguinte.

Governança de Terras e o Desenvolvimento Econômico

Anteriormente, apresentou-se o pano de fundo teórico pautado em alguns autores institucionalistas e o papel central que a propriedade da terra assume no desenvolvimento. O passo seguinte, tratado aqui, será explorar a relação entre a governança de terras e o desenvolvimento econômico. Portanto, mais especificamente, será analisado como as instituições relacionadas de alguma forma com a propriedade da terra podem operar de forma a contribuir ou obstruir o desenvolvimento econômico de uma sociedade e quais são os seus limites, tentando mostrar que a governança de terras é condição necessária, mas não suficiente, para esse amplo objetivo.

A definição de governança de terras pode ser segmentada, primeiro em relação à determinação do termo governança. Governança é o processo de governar (FAO, 2007, p. 5), ou seja, trata do modo como a sociedade é organizada e como prioridades e interesses conflitantes são conciliados. Governança inclui tanto as instituições formais do governo quanto os arranjos informais. Outra definição trata governança como a criação, aplicação e *enforcement* de regras na busca de fins públicos⁵ (FEENY, 1993, p. 172) ou, ainda, refere-se a redes interorganizacionais auto-organizadas,

⁵ Tradução livre do original: "Governance as the setting of rules, the application of rules, and the enforcement of rules in pursuing public goals."

caracterizadas pela interdependência, troca de recursos, regras do jogo e uma autonomia significativa em relação ao Estado⁶ (RHODES, 1997, p. 15).

Outro exemplo bastante propagado é a definição de boa governança pela Organização das Nações Unidas, onde se promove equidade, participação, pluralismo, transparência, responsabilidade e o estado de direito, de uma maneira que seja efetiva, eficiente e duradoura⁷ (UNITED NATIONS, s.d.).

A governança de terras é, portanto, mais específica, tratando dos aspectos formais e informais pelos quais a terra é gerida em uma dada sociedade. Nas últimas décadas, a noção de que a terra é um ponto focal para a governança tem sido reconhecida e, enquanto “terra” e “governança” são termos familiares, a combinação das duas em “governança de terras” é mais recente (PALMER et al., 2009, p. 7). Assim, a definição utilizada aqui de governança de terras é como segue:

A governança de terras concerne às regras, processos e estruturas através das quais são tomadas decisões sobre o acesso a terra e seu uso, a forma pela qual essas decisões são implementadas e aplicadas e como os interesses conflitantes são geridos.⁸ (PALMER et al., 2009, p. 9)⁹

Antes de entrar na discussão geral sobre a governança de terras, optou-se por trabalhar um aspecto dela – o da garantia de direitos de propriedade sobre a terra – especialmente por ser retratado com mais frequência na literatura que os outros aspectos da governança.

O papel positivo da garantia dos direitos de propriedade sobre a terra no desenvolvimento consiste em ponto amplamente aceito. A importância da definição e atribuição de direitos de propriedade para a alocação de recursos na economia foi

⁶ Tradução livre do original: “Governance refers to self-organizing, inter-organizational networks characterized by interdependence, resource-exchange, rules of the game, and significant autonomy from the state.”

⁷ Tradução livre do original: “Good governance promotes equity, participation, pluralism, transparency, accountability and the rule of law, in a manner that is effective, efficient and enduring.”

⁸ Tradução livre do original: “Land governance concerns the rules, processes and structures through which decisions are made about access to land and its use, the manner in which the decisions are implemented and enforced, the way that competing interests in land are managed”.

⁹ O mesmo autor ainda especifica a conceituação de governança de terras de forma mais precisa (PALMER et al, 2009, p. 9): “First, governance is conceptually broader than government. [...] Second, governance emphasizes processes and institutions. [...] From an institutional perspective, governance refers to the rules and the structures that govern and mediate relationships, decision-making and enforcement. As noted above, the rules and structure of land tenure can be formal (e.g. laws, regulations, and bye-laws administered by parliaments, courts and municipal councils) as well as informal or customary (e.g. elders councils, social networks, patronage, etc.) or a combination. The concept of governance fits neatly with this pluralistic institutional framework for land. This is important because the legal system in some countries does not effectively recognize or incorporate customary institutions. [...] Third, with its emphasis on authority, governance recognizes the importance of politics and power. [...] Finally, governance is conceptually neutral. (The quality of land governance can be good or weak, improving or declining. In order to determine whether governance is effective or weak, one must look at processes as well as outcomes)”.

apontada por vários autores. Gary Libecap (1989, p. 1), por exemplo, enfatiza a relação entre a especificação dos direitos de propriedade e as decisões de alocação de recursos dos agentes:

Property rights institutions range from formal arrangements, including constitutional provisions, statutes, and judicial rulings, to informal conventions and customs regarding the allocations and use of property. Such institutions critically affect decision making regarding resource use and, hence, affect economic behavior and performance. By allocating decision making authority, they also determine who are the economic actors in a system and define the distribution of wealth in a society.

Assim, um argumento bastante disseminado é que o direito de propriedade tem importância central porque determina a alocação de recursos. Lee Alston e Bernardo Mueller (2005) complementam, chamando a atenção para o fato de que os direitos de propriedade seguros levam a incentivos para aumentar o valor do ativo por meio do investimento (no caso da terra, por exemplo, isso poderia se dar com a remoção de pedras e troncos ou da aplicação de fertilizante) (ALSTON; MUELLER, 2005).

Os direitos de propriedade bem definidos são mais importantes para os mais pobres assimetricamente, dado que não têm como dispensar mais recursos para a proteção privada de suas terras, além de poderem utilizar a terra para conseguir empréstimos.

A relação entre direitos de propriedade e o papel da terra configura-se como um dos pontos de contato mais claros entre governança de terras e desenvolvimento, sendo abordada por diversos autores.

Gershon Feder e David Feeny (1991), ainda sobre esse assunto, atentam para o papel da definição e institucionalização dos direitos de propriedade da terra nos rumos tomados pelas diversas sociedades ao longo da história e apontam que a natureza desses direitos e a forma como eles são aplicados (*enforcement*) têm consequências significativas para a alocação de recursos e eficiência econômica. Assim, direitos de propriedade garantidos sobre a terra incentivam o uso eficiente desse recurso, diminuem a incerteza e os custos de transação no mercado de terras e ampliam o uso da terra como colateral para empréstimos.

Outro enfoque, apresentado por Hernando de Soto (2003), trata da informalidade com relação à propriedade da terra e aos benefícios que os direitos de propriedade claros sobre a terra podem oferecer ao desenvolvimento econômico. Na obra intitulada *The Mystery of Capital*, o autor trabalha com o conceito de capital morto aplicado a terra de forma a mostrar que, com a transição para direitos de propriedade claros, é possível desbloquear esse capital inerte (usando a propriedade da terra para facilitar a comercialização e servir de colateral para empréstimos). Outros autores propõem relações menos mecânicas sobre os efeitos da segurança dos direitos de propriedade sobre a terra no desenvolvimento.

Em estudo longitudinal da literatura sobre a comprovação empírica dos efeitos positivos de longo prazo das intervenções relacionadas à titulação de terras (ou regularização fundiária), a conclusão é que simplesmente não existem evidências empíricas claras para que essa hipótese seja comprovada (PAYNE et al., 2007). Os autores ainda coletam dois outros estudos de revisão da literatura que acenam na mesma direção¹⁰.

A necessidade da governança de terras, além da garantia de direitos de propriedade (geralmente vista apenas sob o aspecto da titulação da terra) em se tratando de terras urbanas, advém principalmente do risco de que isso possa beneficiar muito mais os investidores e outros familiares com relação ao mercado de terras do que as pessoas que habitam um determinado lugar.

Voltando ao estudo de Payne et al. (2007, p. 4), os autores comentam que os programas de titulação de terras têm, até o momento, focado em dar suporte aos mercados de terras, enquanto os pobres também precisam de proteção contra as forças do mercado por meio de regulação pública apropriada. Em relação ao programa do Banco Mundial que visa promover a garantia dos direitos sobre a terra (*secure tenure*), o autor comenta que essa política tem em vista dois objetivos: melhorar a segurança dos direitos a terra para os residentes em ocupações informais e, ao mesmo tempo, melhorar a segurança para os investidores nacionais e internacionais que podem promover o desenvolvimento econômico. Ressalta-se que os interesses desses dois setores podem não ser sempre facilmente conciliáveis.

Em se tratando do assunto de garantia dos direitos de propriedade associados a terra, é possível resumir os impactos econômicos dessas intervenções com a análise dos resultados empíricos publicados na literatura internacional. Em um desses estudos, Payne et al. (2007) revisam, à época, a literatura sobre o tema e sintetizam os impactos da seguinte forma:

1. Investimentos nas moradias/propriedades: a titulação da terra é um dos vários meios de encorajar o investimento na moradia e nas terras, mas, decisivamente, não é o único. As evidências nem sempre confirmam que os investimentos nas propriedades tituladas foram feitos pelos moradores originais das terras. Ao contrário, muitas vezes, esses investimentos foram feitos por outros, como investidores privados ou novos proprietários que substituíram os originais. Enquanto ambos podem melhorar a condição e o valor do imóvel, os impactos sociais podem ser muito diferentes.

¹⁰ As citações utilizadas são 1) Land Tenure Center, 2002, p.7-8: "*these findings are minimal with regard to the extent that projects achieved their objectives and targets, and non-existent with regard to their long-term impact on land market development and socio-economic development. The paucity of findings is due both to the lack of project documentation, particularly end-of-project reports and final evaluations, and to the quality of information provided in the reports that were available. The lack of post-project impact evaluation studies made it impossible to determine long-term impacts.*"; 2) "*a similar conclusion is drawn by Clichevsky (2003, p.6) in the case of Latin and Central American countries.*" (Payne, 2007, p. 4).

2. Titulação e aumento do valor das propriedades (urbanas e periurbanas): a literatura internacional aponta amplamente para a relação entre a titulação e o aumento do valor da propriedade. Entretanto, enquanto essa valorização é muito conveniente para quem pretende a venda, ela não é conveniente para os que pretendem comprar agora ou no futuro. Mesmo para os que estão vendendo, o aumento dos preços da terra pode criar um efeito de transbordamento que eleva o preço de outras parcelas de terra que os vendedores estão pensando em comprar, negando parcialmente o benefício (no caso de uma venda para conseguir mais capital e comprar uma propriedade melhor, por exemplo). Outra consideração é que, enquanto o preço da terra ou de habitações aumenta, também ficam encarecidos o acesso a terra e a habitação futuros, potencialmente excluindo uma parcela da população que no presente poderia comprar terras ou habitação no local de valorização do acesso a essas áreas no futuro. Nessas condições (especialmente onde existem impostos altos sobre herança), qualquer aumento no preço das propriedades resultante da titulação pode representar uma transferência intergeracional de recursos das gerações futuras para as presentes.
3. Acesso ao crédito: a literatura internacional analisada pelos autores sugere que a titulação não gerou nenhuma melhoria significativa no acesso formal ao crédito, ao menos no curto prazo. Há, entretanto, uma sugestão de que, no Peru e na Argentina, os fluxos de crédito aumentaram dentro de alguns anos depois dos programas de titulação de terras serem introduzidos. Uma pergunta-chave para pesquisas futuras seria saber em que extensão esse aumento do crédito foi destinado para locais recentemente regularizados que previamente se localizavam em áreas de ocupação informal. Uma questão secundária seria em que proporção esse aumento do crédito foi reinvestido em melhorias na propriedade ou outros investimentos produtivos. Uma terceira questão suscitada pela análise da literatura seria saber as características socioeconômicas e motivações dos proprietários de terras que escolheram utilizar sua propriedade como colateral para acesso ao crédito em comparação aos que preferiram não colateralizá-la.
4. Renda familiar, emprego e mobilidade do trabalho: as evidências para a relação entre regularização da propriedade da terra e renda familiar, emprego e mobilidade do trabalho são mistas. No caso peruano, mais esclarecimentos são necessários para se chegar a uma conclusão. Aparentemente, a mudança do status legal da terra e habitações de não oficial para oficial tem como efeito indireto a restrição nas atividades econômicas permitidas anteriormente (como as empresas econômicas familiares), afetando severamente o sustento das famílias recentemente tituladas. Em um caso parecido, na Índia, o oposto parece ter acontecido. Uma consideração importante é analisar se o efeito do aumento no tempo de locomoção para o trabalho é causado pela elevação da oferta de empregos ou por necessidade nos

casos onde os programas de titulação de terras periurbanas realocam os moradores para regiões mais próximas ao centro das cidades.

5. Custos da titulação: resultados mistos. Regularizar terras não ocupadas, em geral, custa 1/10 do que custa regularizar terras já ocupadas. Em muitos casos, o alto custo da regularização e quem paga por isso podem inviabilizar essa política.
6. Impactos administrativos da titulação: em alguns casos, como o do Peru, as políticas levaram à criação de um aparato administrativo onde o *staff* é bem pago e motivado, as regras são claras e existe transparência. Isso tornou possível a emissão de títulos em um intervalo de horas a até uma semana ao invés de muitos anos, como é bem comum em muitos países.

Conforme exposto, os esforços de titulação de terras têm resultados dúbios, não podendo ser avaliados num limbo – tudo aponta para que seus resultados dependam diretamente do contexto institucional no qual estão imbuídos. Para ir além da garantia dos direitos a terra e os seus impactos serem esclarecidos no desenvolvimento, é necessário um arcabouço teórico mais abrangente.

David Kennedy (2011, p.53) faz uma crítica mais robusta à proposta de que os direitos de propriedade claramente estabelecidos sejam o fator determinante do desenvolvimento, principalmente porque a definição de direitos já faz parte do próprio processo de desenvolvimento. Mas deixa claro que a definição dos direitos de propriedade é uma necessidade do desenvolvimento, embora não seja uma panaceia ou seja simples estabelecê-los na forma de políticas. Nas palavras do autor:

Property rights are indeed central to development strategy. Struggle over their meaning and allocation has been at the heart of political debate throughout the developed world. The call for clear property rights obscures the range of alternative property regimes which have always been at work within the industrialized West, reflecting different resolutions to the management of social/economic/political conflicts.

Governança de Terras Além da Segurança dos Direitos de Propriedade

Seguramente, existe uma ampla gama de benefícios relacionados à garantia dos direitos de propriedade da terra no que tange ao desenvolvimento econômico, entretanto, esse é apenas um entre muitos aspectos explorados pelo enfoque da governança de terras.

A partir desse enfoque, intervenções relacionadas à governança fundiária podem ter impactos diretos no desenvolvimento econômico, para melhor ou para pior. Baseado em análises de uma coleção dessas intervenções em várias partes do mundo, Deininger e Feder (2009) classificam que, se forem certas, as condições podem resultar em melhora da performance institucional e governança; diminuição

do gasto privado relacionado à defesa do direito de propriedade; investimento na melhoria da terra e aumento do valor da terra; mercados de terras funcionais e ampliação do acesso ao crédito.

A análise da coleção de intervenções relacionadas à governança de terras permite diagnosticar também as principais complicações dos modelos teóricos ao compará-los com a sua aplicação prática. Deininger e Feder (2009) elencam como principais complicações encontradas na ponte entre a teoria e o resultado da aplicação: arranjos de governança deficientes; variação na escassez de terras; custo da provisão de serviços e imperfeições no mercado de crédito.

No que tange às intervenções na direção da titulação de terras, os títulos de propriedade parecem ser particularmente populares quando as pessoas se sentem vulneráveis a ser expulsas ou quando percebem que os títulos deram vantagens significantes a outros grupos em comparação com as pessoas que vivem na terra sob a posse ou outros regimes informais. Entretanto, quando se sentem relativamente seguras, a prioridade aparenta ser a obtenção de serviços e infraestrutura comunitários como forma de melhorar suas vidas. No presente, a literatura não é capaz de prever, para os criadores de políticas públicas ou gestores, o papel que a titulação tem nos objetivos mais amplos de promover o desenvolvimento social e econômico, reduzir a pobreza urbana ou aumentar a igualdade social, de gênero e a inclusão (PAYNE et al., 2007).

O desenvolvimento econômico que pode ser promovido por meio da governança de terras deve sempre ser balizado pelo contexto socioeconômico e a história específica de cada sociedade. Em conselho bastante singelo, alguns autores advertem com relação à velocidade das mudanças onde:

[...] os aspectos invisíveis dos direitos sobre a terra devem amadurecer. Cada tipo de direito precisa de explicações suficientes para formar uma estrutura conceitual compreensível de forma a tornar possível pensar sobre um conjunto de possibilidades ou atividades relacionadas a terra. Os direitos devem ser anunciados, refinados e compreendidos pelos membros dos grupos possuidores de direitos e pelos de fora desse grupo. O reconhecimento social da terra deve ser transformado a partir da terra como coisa física em direção aos conceitos abstratos de direitos e poderes em relação às atividades baseadas na terra¹¹ (WALLACE; WILLIAMSON, 2006).

Esse conselho deve estar sempre em mente, especialmente considerando-se o conflito entre formuladores de políticas e estudiosos do tema quando da elaboração

¹¹ Tradução livre do original: *"The invisible aspects of land rights must mature. Each right needs sufficient explication to form a comprehensive conceptual framework for thinking about an opportunity set or activity related to land. Rights must be announced, refined and comprehended by members of the rights holding group and by outsiders. The social recognition of land must be transformed from land as a physical thing to abstract concepts of rights and powers in relation to land-based activities."*

de uma política de intervenção na gestão da terra, já que muitas vezes os governos esperam resultados massivos em um breve período de tempo. Há de se considerar a história do desenvolvimento dos mercados de terra ou então correr o risco de desenhar uma política não efetiva ao deixar passar despercebido o fato de que o mercado de terras nos países desenvolvidos, em sua maioria, demorou séculos para amadurecer e chegar até a sua forma atual.

Exemplo do LGAF no Brasil e Exemplos de Links entre Governança e Desenvolvimento além da Garantia de Direitos e Propriedade Seguros

Tendo em vista a necessidade de trazer a discussão dos links entre desenvolvimento econômico e regulação da terra do plano teórico para um substrato mais concreto, esta seção apresenta um diagnóstico dos maiores entraves da governança de terras no Brasil pautado nos estudos, entrevistas e painéis de discussão, utilizando-se da metodologia LGAF (*Land Governance Framework Assessment*) no Brasil¹².

Para o World Bank (2014), o resultado desses estudos aponta para seis principais entraves da governança de terras no Brasil: a existência de extensas áreas de terras devolutas; a ausência de um cadastro integrado de terras públicas e privadas; as limitações dos cartórios; os baixos níveis de tributação sobre imóveis; a oferta de

¹² “A metodologia de avaliação foi a Estrutura de Avaliação da Governança Fundiária (LGAF), desenvolvida pelo Banco Mundial, que focou cinco áreas-chave da boa governança fundiária e três temas adicionais. As áreas centrais foram: estrutura jurídica, institucional e de políticas associadas aos direitos da terra; planejamento do uso da terra e tributação; identificação e gestão da terra de propriedade do Estado; fornecimento ao público de informação fundiária; e solução de controvérsias. Os módulos opcionais utilizados em algumas avaliações enfocaram a aquisição em grande escala da terra, a silvicultura e a regularização da posse da terra. No âmbito da metodologia do LGAF figuraram as classificações dos indicadores padronizados por meio de painéis de peritos locais, cada qual incluindo um conjunto diversificado de indivíduos expostos a diferentes aspectos de serviços nas áreas exploradas. As sessões dos painéis foram acompanhadas de Workshops de Validação durante os quais os membros do painel oriundos de diversas áreas e outros interessados tiveram a oportunidade de discutir as classificações, seja para validá-las, seja para concordar com as revisões. Isso foi seguido de uma discussão com funcionários de alto nível e formuladores de políticas sobre as implicações potenciais de políticas de avaliação. Devido à escala, complexidade e variações internas do território brasileiro, foram feitas três avaliações estaduais, além da avaliação federal conforme figura a seguir:

Pará: os desafios predominantes da gestão fundiária nesse estado centralizam-se na gestão de recursos naturais e na silvicultura. Além disso, o Pará está na vanguarda dos esforços para conciliar a regularização da posse da terra com o cumprimento ambiental no uso da terra.

Piauí: os principais desafios da gestão fundiária nesse estado centralizam-se na expansão da fronteira agrícola com relação ao cultivo no Cerrado. Esse estado é um dos mais pobres do Brasil e, com pouco mais de três milhões de habitantes, sua densidade populacional é a mais baixa dos estados do Nordeste, dando surgimento a uma gestão fundiária singular e a desafios na prestação de serviços.

São Paulo: embora os desafios da gestão fundiária em São Paulo sejam diversos, os mais proeminentes centralizam-se na gestão do crescimento da população urbana (inclusive a regularização de assentamentos informais) e nos serviços metropolitanos com vínculos importantes para a tributação sobre a propriedade.” (World Bank, 2014, p. 3, tradução livre).

terras urbanas, o planejamento de uso da terra e a regularização em desacordo com a demanda e a governança negligente na aquisição de terras e florestas em larga escala.

A Existência de Extensas Áreas de Terras Devolutas

O Brasil é um país enorme e de dimensões continentais e soma-se a isso o fato de que há muitas terras ainda para serem ocupadas, sem contar as terras que podem ser ocupadas de forma mais eficiente. Isso, por si só, pode ser contado como uma dádiva nos tempos presentes, visto que significa um grande potencial em aberto para a realização de diversas políticas, seja o aumento da área agricultável, a conservação de florestas, políticas de distribuição de terras, seja a criação de reservas para populações indígenas e tradicionais. No entanto, a história da apropriação de terras no Brasil é carregada de mazelas, uma delas envolvendo a forma jurídica de definição das terras que incluía as terras devolutas. Estas tomam forma jurídica especialmente a partir da Lei de Terras de 1850, onde eram definidas por exclusão: todas as áreas que não estivessem sob domínio privado eram, por consequência, patrimônio do Estado, classificadas como terras devolutas.

O problema maior desse tipo de abordagem é que resultou num caos sistemático já que as terras privadas nunca foram inventariadas em sua integridade e, por conseguinte, as terras devolutas nunca puderam ser inteiramente identificadas. Numa abordagem dinâmica, isso significa dizer que elas representam um estoque (cada vez menor, na atualidade) de terras sem donos para serem apropriadas privadamente, dado que o Estado sempre teve enorme dificuldade de demarcá-las propriamente e trazê-las para o patrimônio público (cadastradas e registradas).

A Ausência de um Cadastro Integrado de Terras Públicas e Privadas.

De acordo com Silva (2008), o contexto geral brasileiro é marcado por uma estrutura fundiária extremamente concentrada devido ao referido padrão de apropriação territorial gerado pela manutenção da figura da posse ao lado do direito de propriedade. Isso possibilita a contínua apropriação privada do patrimônio público de forma desordenada (em especial, as terras devolutas que não são devidamente mapeadas e registradas como parte do patrimônio do Estado), contanto que a fronteira interna ainda tenha espaço para expansão (FERNANDES, 2014)..

Esse descontrole é, talvez, a maior mazela que a história da apropriação de terras no Brasil traz para os dias de hoje: gerador de insegurança jurídica da propriedade ao suscitar dúvidas sobre a origem das propriedades do país¹³.

A ligação desses problemas com o desenvolvimento econômico é clara: sem um conhecimento do território, o que um cadastro integrado e funcional de terras traz, o planejamento de políticas que envolvem a terra (ambientais, de infraestrutura,

¹³ As estimativas da integridade da identificação e mapeamento das terras públicas sofreram variações nas avaliações, indo de inferiores a 30% no Piauí a 40% em São Paulo e acima de 50% de acordo com os membros federais do painel. (WORLD BANK, 2014).

agricultura, proteção aos povos indígenas, populações tradicionais, expansão urbana etc.) fica extremamente prejudicado. Isso ocorre dado que não se tem uma visão clara do ordenamento jurídico da propriedade de terras e sua disposição material, aumentando a possibilidade de erros de diagnóstico, elevando o custo de reunir informações mais precisas e diminuindo a eficiência/custo das políticas públicas e intervenções do Estado de forma geral.

Limitações do Sistema de Registro

No Brasil, os cartórios, que são entidades privadas que prestam uma função pública por delegação, têm a função de registrar as terras privadas. Devido a essa forma de atuação, eles não tinham nenhuma integração com os demais órgãos públicos, prejudicando a comunicação e a troca de informações no arranjo institucional que envolve a administração de terras. Isso muda a partir da Lei 10.267 de 2001, que prevê a necessidade de compartilhamento de informações dos imóveis com o Instituto Nacional de Cadastro e Reforma Agrária (INCRA) e a Receita Federal em qualquer alteração do registro do imóvel. Além disso, as estruturas de incentivo não encorajam a geração de um registro confiável dos direitos de propriedade, uma vez que, no nível de um cartório individual, as taxas se baseiam no número de registros e não na exatidão da informação que está sendo registrada. Talvez, como consequência disso, as avaliações tenham concluído que, apesar da lucratividade percebida, os tabelionatos, com exceção de São Paulo, geralmente não fazem investimentos adequados de capital para aumentar a eficiência do registro.

Outro problema relacionado com os cartórios é que a cobertura do registro notarial é incompleta e desatualizada¹⁴. Os impostos relativamente elevados de transferência e registro podem, em parte, ser responsáveis por essas limitações, uma vez que desestimulam os proprietários a registrar as transferências e outras transações e, inadvertidamente, incentivam a subdeclaração dos valores das transações nos cartórios.

Os impactos no que tange ao desenvolvimento econômico se dão em um nível sistêmico: a falta de integração com outros órgãos que participam da gestão de terras gera ineficiência, dado que as próprias informações dos cartórios não são integradas entre eles e nem com os órgãos públicos, apesar das informações existirem parcialmente – a dificuldade maior está em integrá-las e disponibilizá-las.

Baixos Níveis de Tributação sobre Imóveis

No Brasil, existe a separação entre Imposto Territorial Rural (ITR) e Imposto Predial Territorial Urbano (IPTU). Em ambos os casos, os baixos níveis de tributação

¹⁴ No Pará menos de 50% das propriedades urbanas individuais, segundo consta, são formalmente registradas, ao passo que, no Piauí e em São Paulo, calcula-se que sejam menos de 70%. No caso das propriedades rurais, a situação no Pará e no Piauí foi classificada no mesmo nível das propriedades urbanas. Além disso, de forma quase unânime, os registros sobre terras públicas e privadas foram considerados desatualizados em pelo menos 50% dos casos (WORLD BANK, 2014, p. 5).

significam que a maior parte da população raramente se beneficia da valorização das terras produzidas por ações públicas, sejam elas decisões de investimento, sejam elas de planejamento. A ausência de cadastros confiáveis no âmbito municipal para o IPTU (impostos urbanos) cria graves limitações. No ambiente rural, a natureza autodeclarada do cadastro facilita muitos tipos de fraude.

Esse arranjo regressivo relacionado à tributação da terra acaba por perpetuar a desigualdade, dado que privilegia os mais ricos; e a população, em geral, não retém os benefícios de políticas públicas que impactam a valorização da terra.

Oferta de Terras Urbanas, Planejamento de Uso da Terra e Regularização em Desacordo com a Demanda.

Ao olhar a formação de grandes cidades no Brasil, historicamente, o planejamento urbano tem ficado muito aquém das necessidades mínimas para a população, engendrando um processo de permanente expansão das cidades mediante a informalidade e condições precárias de habitação. O diagnóstico é que nem o planejamento urbano proativo nem a regularização reativa estão acompanhando a demanda por terrenos urbanizados nas cidades brasileiras, e o alto nível de informalidade é um dos sintomas disso.

O engessamento das políticas urbanas é crônico, a exemplo do Estatuto da Cidade promulgado pela Lei 10.257 em 2001 e tido como medida progressista, acenando para a gestão democrática das atividades de regularização e de planejamento urbano. Passaram-se 15 anos e a implementação do estatuto continua muito abaixo das expectativas, considerando-se ainda que as contribuições da sociedade civil ainda são marginalizadas.

O preço dessa falta de planejamento urbano no desenvolvimento se traduz no enorme custo futuro para se alterar a forma e a dinâmica urbana nas cidades após a concretização das expansões não planejadas, isto é, o alto custo das desapropriações ao realizar obras públicas como metrô, novas avenidas, regularização de bairros informalizados e sem infraestrutura, mas já consolidados, criação de espaços públicos etc.

Governança Negligente na Aquisição de Terras e Florestas em Larga Escala

As grandes aquisições de terra no Brasil somadas ao mapeamento deficiente de terras e florestas públicas são responsáveis, em grande parte, pela dificuldade de se estabelecer uma boa governança de terras. Essa junção de fatores alimenta a continuação de conflitos de terra e promove a insegurança dos direitos de propriedade. Nesse caso, tanto as instituições públicas quanto os agentes privados frequentemente não têm altos padrões de desempenho ético e não estão sujeitos a auditorias frequentes. Nem ao menos existe, no caso do setor público, um padrão de conduta exigido de forma homogênea, a exemplo dos institutos de terras estaduais, cada qual com sua própria forma de atuar e regras específicas de conduta.

Essa configuração, no entanto, não é novidade: o padrão de apropriação territorial de propriedades de grande porte não inclusivo é característica herdada da história do Brasil. O entrave que a manutenção desse padrão gera é a constante recriação de uma assimetria de poder entre os grandes proprietários (sejam eles membros do agronegócio moderno, sejam eles remanescentes de oligarquias rurais) e os demais setores da sociedade, incluindo populações tradicionais, indígenas, quilombolas, agricultores familiares, sem mencionar a proteção de florestas, rios etc. Conquanto se mantenha inalterada essa assimetria, o impacto no crescimento econômico pautado pelo setor agropecuário pode ser positivo. Entretanto, os ganhos privados, nesse caso, ocorrem em detrimento de todos os outros aspectos do desenvolvimento social e ambientalmente equilibrado (FERNANDES, 2014).

Considerações Finais

A apresentação de ideias que demonstram a importância das instituições para o desenvolvimento, de forma geral, justifica a necessidade desse enfoque em se pensando o desenvolvimento de uma sociedade.

Para seguir adiante com os objetivos deste estudo, optou-se por apresentar o recorte do papel relativo a terra no desenvolvimento econômico a partir da perspectiva abordada por alguns autores institucionalistas. Preliminarmente, fez-se uma breve incursão junto a alguns clássicos como Malthus, Ricardo e Marx para mostrar como a propriedade privada e a renda da terra daí originária interferem, segundo eles, no desenvolvimento. Nesse contexto, apresentou-se também a discussão das vias de desenvolvimento de Lenin e os caminhos para a modernidade de Moore Junior.

Para Lenin, são duas as principais vias de desenvolvimento: a americana e a prussiana, pautadas na forma da distribuição da propriedade, mostrando uma vez mais como a questão da gestão da terra interfere no desenvolvimento. Os estudos seminais de Moore Junior abrem caminho para esclarecer como a terra e a distribuição da propriedade influenciam a determinação da forma política sob a qual uma sociedade é regida após a transição para a modernidade: nos seus termos, é um segundo determinante que explica o surgimento de regimes democráticos ou ditatoriais. Seguindo essa linha, foi possível esclarecer o papel específico da terra em meio às dinâmicas sociais que determinam o desenvolvimento com a exposição de nuances diferenciadas de uma gama de autores.

Os passos seguintes se deram em direção à ponte entre os autores anteriores e a ideia de governança de terras: a importância de direitos de propriedade seguros. Demonstrou-se que o enfoque da governança de terras é mais completo que a simples utilização do conceito de segurança do direito de propriedade por incluí-lo e ir além dele, especialmente ao esclarecer a importância da arquitetura institucional relacionada a terra em uma determinada sociedade. Portanto, por meio da apresentação e discussão de resultados empíricos, foi possível avaliar alguns impactos e limites de políticas pautadas na ideia de governança de terras em diversos países.

Por fim, utilizaram-se os resultados das avaliações de governança de terras feitas no Brasil para discutir quais são os maiores entraves diagnosticados pela ótica da governança de terras e, concomitantemente, expor a ligação de cada um deles com seu impacto no desenvolvimento econômico.

O presente estudo se propôs a iniciar a exploração dessa ligação entre governança de terras e o desenvolvimento econômico; ainda assim, restam muitos pontos cegos a serem explorados. Uma reflexão importante a ser aprofundada constitui em esclarecer mais precisamente os limites dos impactos das alterações relacionadas à governança de terras no desenvolvimento econômico: até agora é possível dizer que a governança de terras adequada é condição necessária, mas não suficiente, para o desenvolvimento econômico, como foi visto nas formulações sobre o papel das instituições no desenvolvimento.

Outro ponto a ser aprofundado são as formas específicas pelas quais alterações no arranjo institucional voltado à gestão da terra impactam diferentes grupos, em especial, uma análise dinâmica que possa deixar clara a relação entre alterações nesse arranjo institucional e os impactos nas instituições econômicas e políticas em uma sociedade.

REFERÊNCIAS

- ACEMOGLU, D. Root causes. **Finance & Development**, v. 40, n. 2, p. 27-43, 2003.
- ACEMOGLU, D.; JOHNSON, S.; ROBINSON, J.A. Institutions as the Fundamental Cause of Long-Run Growth. In: Philippe, A.; Steve Durlauf, S. (Ed.) **Handbook of Economic Growth**, 2005.
- ACEMOGLU, D.; ROBINSON, J. **The Role of Institutions in Growth and Development**. Commission on Growth and Development, Working Paper n. 10. World Bank, Washington DC, 2008.
- ALSTON, L.J.; MUELLER, B. Property Rights and the State. In: **Handbook of New Institutional Economics**, p. 573-590. Netherlands: Springer, 2005.
- ANGELES, L. Institutions, Property Rights, and Economic Development in Historical Perspective. **Kyklos**, 64, p. 157-177. doi: 10.1111/j.1467-6435.2011.00500.x, 2011
- DE SOTO, H. **The Mystery of Capital: Why Capitalism Triumphs in the West and Fails Everywhere Else**. Basic Books, 2003.
- DEININGER, K.; FEDER, G. **Land Registration, Governance, and Development: Evidence and Implications for Policy**. Oxford University Press, 2009.
- FAO. FOOD AND AGRICULTURE ORGANIZATION OF THE UNITED NATIONS. **Good governance in land tenure and administration**. Rome, 2007.
- FEDER, G.; FEENY, D. Land Tenure and Property Rights: Theory and Implications for Development Policy. **The World Bank Economic Review**, Washington, DC, v. 5, n. 1, p. 135-153. Washington, DC: World Bank, 1991.
- FEENY, D. The Demand for and Supply of Institutional Arrangements In: V. Ostrom; D. Feeny (Ed.) **Rethinking Institutional Analysis and Development: Issues, Alternatives and Choices**. San Francisco, CA: ICS Press, 1993.
- FERNANDES, V.B. **Passado não resolvido: a histórica falta de regulação na ocupação de terras no Brasil e após 1964**. Dissertação (mestrado). Campinas: Universidade Estadual de Campinas, 2014.
- GREIF, A. **Institutions and the Path to the Modern Economy: Lessons from Medieval Trade**. Cambridge University Press, 2006.
- HOLSTON, J. The misrule of law: land and usurpation in Brazil. **Comparative Studies in Society and History**, v. 33, n.4, p. 695-725, 1991.
- KAGEYAMA, A. A Questão Agrária Brasileira: Interpretações Clássicas. **Reforma Agrária**, v. 23, n. 3, p. 5-16, set/dez 1993.
- KENNEDY, D. Some Caution about Property Rights as a Recipe for Development **Accounting, Economics, and Law**, v. 1: Iss. 1, article 3, 2011.
- LÊNIN, V.I. **O desenvolvimento do Capitalismo na Rússia: o processo de formação do mercado interno para a grande indústria**. Tradução de José Paulo Netto. São Paulo: Abril Cultural, 1982.
- LENZ, M.H. **A categoria econômica renda da terra**. Porto Alegre:FEE, 1981.
- LIBECAP, G. Property rights in economic history: Implications for research. **Explorations in Economic History**, v. 23, issue 3, p. 227-252, 1986.
- LUEBBERT, G.M. Liberalism, Fascism, or Social Democracy: Social Classes and the Political Origins of Regimes in Interwar Europe. Oxford University Press, 1991.
- MOORE JUNIOR, B. **Social Origins of Dictatorship and Democracy: Lord and Peasant in the Making of the Modern World**. Boston, MA: Beacon Press, 1996.
- NORTH, D.C. **Institutions, Institutional Change and Economic Performance**. New York: Cambridge University Press, 1990.

- _____. **Institutions, Institutional Change and Economic Performance.** Cambridge: Cambridge University Press, 1990.
- _____. **Structure and Change in Economic History.** New York: W. W. Norton & Co., 1981.
- _____. **Understanding the Process of Economic Change,** Princeton: Princeton University Press, 2005.
- NORTH, D.C.; THOMAS, R.P. **The rise of the western world: a new economic history,** Cambridge: Cambridge University Press, 1973.
- NORTH, D.C.; WEINGAST, B.R. Constitutions and Commitment: The evolution of institutions governing public choice in seventeenth-century England. **The Journal of Economic History**, v. 49, n. 4, p. 803-832, 1989.
- _____. **The paradox of the West.** Economics Working Paper Archive, Washington University, St. Louis, Missouri, 1993.
- PALMER, D; FRICSKA, S; WEHRMANN, B. Towards improved land governance. Food and Agriculture Organization of the United Nations, United Nations Human Settlements Programme, 2009, ISBN 978-92-1-132210-1.
- PAYNE, G; DURAND-LASSERVE, A; RAKODI, C. Social and economic impacts of land titling programmes in urban and peri-urban areas: A review of literature (chapter 6), 2007. In: LALL, S.V; FREIRE, M; YUEN, B; RAJACK, R; HELLUIN, J (Ed). **Urban Land Markets: Improving Land Management for Successful Urbanization.** Springer Science & Business, Oct. 7, 2009.
- POLANYI, K. **The Great Transformation.** New York: Beacon, 2001.
- PRADO JR., C. Fundamentos econômicos da revolução brasileira. **Jornal A Classe Operária**, São Paulo, p. 4 - 6, 19 abr.1947.
- RHODES, R.A.W. **Understanding Governance: Policy Networks, Governance, Reflexivity and Accountability.** Buckingham: Open University Press, 1997.
- SANTOS, R. **Agraristas políticos brasileiros.** Brasília: Fundação Aristrojildo Pereira/NEAD (MDA)/INCRA, 2007. 200 p.
- SILVA, L.O. **Terras devolutas e latifúndio: efeitos da lei de 1850.** 2.ed. Campinas: Editora da UNICAMP, 2008.
- UNITED NATIONS, s.d. Website oficial. Disponível em: <<http://www.un.org/cn/globalissues/governance/>>. Acesso em: 15 jun.2016.
- WALLACE, J.; WILLIAMSON, I. Building land markets. **Land Use Policy**, v.23, p.123-135, 2006.
- WORLD BANK. **Brazil Land Governance Assessment.** World Bank Report 89239-BR, 2014.

3

Indefinição jurídica da propriedade: aspectos legais associados à propriedade da terra

ANA PAULA DA SILVA BUENO
BASTIAAN PHILIP REYDON

Introdução

“A good cadastre will be the best complement of my civil law code to achieve systematic order in the area of real estate property. The plan must be so developed and be made so exact that will permit at any time to define and record the boundaries of land property limits and to prevent the confusion or law suits otherwise arising.

“The cadastre just by itself could have been regarded as the real beginning of the Empire, for it meant a secure guarantee of land ownership, providing for every citizen certainty of independence. Once the cadastre has been complied ...every citizen can for himself control his own affairs, and need not fear arbitrariness of the authorities.” (Napoleão citado por HAMPEL, 1978, p. 42-43) .

A definição da propriedade é essencial para que seus direitos sejam estabelecidos de forma a proporcionar segurança jurídica ao cidadão, capacidade de organização e gestão do território ao Estado e desenvolvimento econômico à Nação, já que a propriedade é um meio fundamental para a produção de riqueza. Dessa forma, a propriedade deve estar definida na lei e organizada no cadastro para que o registro de direitos seja inequívoco e seguro.

Foi a partir dessa premissa que Napoleão Bonaparte pensou que o cadastro das terras do seu Império iria complementar o seu Código Civil para alcançar a ordem

e garantir os direitos de propriedade. Williamson (2010) concorda com Napoleão quanto à essencialidade do cadastro como principal instrumento para atender às necessidades de gestão das unidades de terras em uma sociedade ou país.

Este capítulo discorre sobre a indefinição do que seja a propriedade no Brasil como causa da incapacidade do Estado de organizar e gerir o território nacional, mesmo tendo uma vasta gama de leis e normas que tratam sobre os direitos de propriedade, sejam ela pública, seja ela privadas. Será visto que, no decorrer da história, as leis não trataram de definir o que seria a propriedade imóvel, tanto rural quanto urbana, contudo, desde a época colonial, tentaram criar um sistema que garantisse o direito de propriedade sem construir um cadastro de terras onde a propriedade estivesse definida plenamente. Dessa forma, o Estado brasileiro não conseguiu, até os dias atuais, ter o conhecimento de seu território, muito menos de geri-lo de forma eficiente, tendo em vista que não se tem um Sistema de Administração de Terras que integre a informação cadastral da terra aos registros de direitos.

Na seção 2 deste capítulo, são tratados os aspectos gerais de um sistema de administração de terras com base na literatura internacional. A ideia é expor os conceitos gerais mais importantes que poderão ser utilizados em qualquer parte do mundo para a construção de sistemas de administração de terras, independentemente de sua história e tipo de ocupação territorial, para depois confrontá-los com o sistema de administração de terras vigente no Brasil, apontando os problemas e soluções para sua adequação, de modo a atingir um bom funcionamento e complementariedade com a legislação. Também será citado o sistema de cadastro e registro aceito em países ocidentais, com base em conceitos gerais da Federação Internacional de Geômetras (FIG) e autores internacionais.

A seção 3 faz uma análise sobre a indefinição da propriedade, trazendo uma periodização da ocupação territorial do Brasil. Pretende-se traçar as sucessivas transformações jurídicas, demonstrando que, apesar da legislação ter tratado de garantir os direitos de propriedade, não houve um cuidado em defini-la, pela falta da criação de um cadastro e de um registro que indicassem claramente sobre qual propriedade os direitos são exercidos.

A última seção trata de alguns conceitos de direito civil que ajudarão na compreensão da indefinição da propriedade como um entrave para se alcançar uma boa governança de terras e aborda a sistemática de confecção de documentos passíveis de registro no Cartório de Registro de Imóveis e as inconsistências encontradas no registro de terras.

A Relação entre as Pessoas, a Terra e Seus Direitos na Literatura Internacional

A Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura (FAO, 2002) convida os Estados e os recomenda, em conformidade com seu enquadramento jurídico e as suas políticas nacionais, a incorporarem as disposições das Diretrizes

Voluntárias no seu ordenamento jurídico, bem como estabelecerem outros mecanismos de políticas e sistemas administrativos, em consonância com as obrigações internacionais assumidas.

Um sistema de administração de terras deve, então, gerar segurança jurídica aos proprietários e possuidores de terra de forma que seus direitos não possam ser questionados.

Para Henssen (2010, p. 5), a terra enquanto conceito pode ter várias definições. Pode sugerir diferentes coisas para diferentes objetos, dependendo do ponto de vista e dos interesses de cada pessoa num dado momento. Para os economistas, por exemplo, é um recurso para atingir a produção e o desenvolvimento econômico. Para o advogado é um volume de espaço que vem do centro da terra e vai até o infinito do céu, com uma variedade de direitos determinando muitos objetivos. Para o geógrafo é uma paisagem, produto dos processos de geologia e geomorfologia.

As Nações Unidas, por meio do grupo de *Experts on Cadastral Surveying and Land Information* (1985), definem a terra como uma área da superfície formada por água, solo, rochas, minerais, hidrocarbonetos abaixo ou acima dela e ar. Assim, ela abrange todas as coisas relativas com a parte fixa existente naquele ponto da superfície, incluindo as áreas cobertas por água.

Com a definição do que é terra, pode-se partir para a compreensão do significado de *Land Tenure* e seus reflexos na organização social, política e econômica.

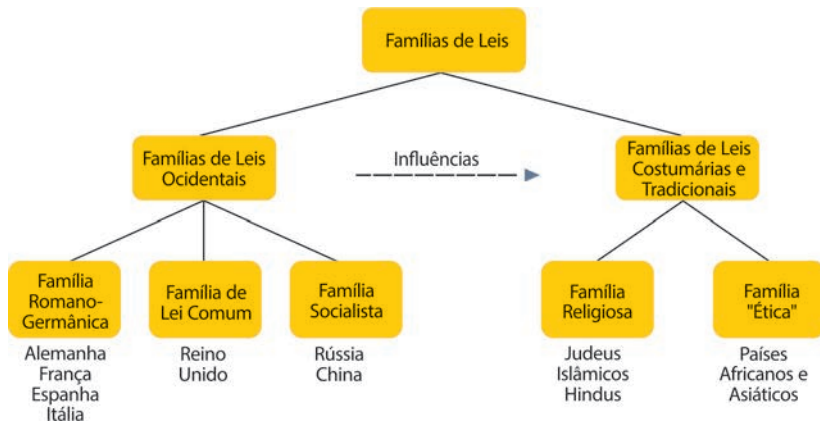
Relação Entre as Pessoas e a Terra – *Land Tenure*

A FAO (2002, p. 7) conceitua a relação entre as pessoas e a terra (*Land Tenure*) como “a relação, definida na forma jurídica ou consuetudinária entre pessoas, enquanto indivíduos ou grupos, com respeito à terra”, estendida em sentido amplo para outros recursos naturais como a água, a flora e a fauna. Essas regras definem como os direitos de posse e propriedade serão exercidos, como eles devem ser alocados dentro das sociedades e como o acesso é concedido aos direitos de utilização, controle, transferência, responsabilidades associadas e restrições.

Existe uma grande variedade de formas de relação entre as pessoas e a terra, com diferentes conceitos vindos de diferentes tipos de formação das leis nas diversas nações que tiveram influência dos países colonizadores nos colonizados: o conceito anglo-americano (em teoria, feudal); o conceito romano-francês-alemão (sistema alodial); o conceito comunista (estado, cooperativa); o conceito islâmico (religião) e o conceito habitual (comunidade), conforme a Figura 1:

A Figura 1 explica a diversidade de leis criadas, dividindo-as em leis ocidentais e leis de costumes tradicionais que influenciaram os sistemas de posse e propriedade nos diferentes países. A partir da Figura 1, pode-se dizer que o Brasil está no ramo da lei ocidental, com influência romano-germânica, assim como a França, a Espanha, a Itália e a Alemanha.

Figura 1: Formação das leis por meio dos costumes familiares



FORNTE: HENSSEN (2001, P. 12)

Cada sociedade humana deve definir como irá organizar e utilizar suas terras com fundamento em suas estruturas sociais, políticas e religiosas. Ser capaz ou não de exercer os direitos sobre a terra pode criar emoções profundas e, muitas vezes, desempenhar um papel vital no sentimento do indivíduo sobre as possibilidades de participação e inclusão na sociedade, além de considerar os investimentos com trabalho/capital e distribuição de renda.

A propriedade de estilo ocidental consiste em uma relação individual entre o homem e a terra, enquanto, no estilo oriental, existe a relação de grupo (vila, tribo, clã ou família), onde não se aplica a titulação individualizada.

No esquema ocidental (Figura 2), a propriedade das terras consiste em um conjunto de direitos, o que pode ser distribuído em uma infinidade de maneiras em diferentes partes (tipo de interesse, camadas de direitos, número de proprietários, condições de exploração, hora de juros, medida). É o direito mais abrangente, contendo todo o conjunto de direitos:

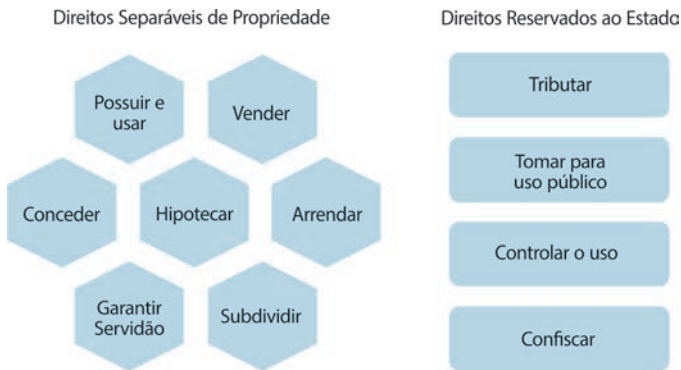
1. Direitos separáveis de propriedade: de possuir e usar, vender, inventar, arrendar/locar, hipotecar, subdividir, conceder servidões etc.
2. Direitos reservados para o Estado: taxar, tomar para uso público, desapropriar, controlar o uso e confiscar.

No mundo, existe uma gama enorme de direitos sobre a terra, e essa diversidade está relacionada com o grau de comercialização da terra em cada sociedade.

Em decorrência do crescimento econômico nos países ocidentais, houve uma tendência para converter a posse comum em sistema de posse e propriedade individuais. No entanto, o mais importante para essa conversão é a possibilidade de registrar e garantir os direitos de qualquer forma de acesso a terra.

A garantia dos direitos de posse e propriedade é possível por meio da criação de um sistema de cadastros de terra, onde se define claramente a propriedade (limites, dimensão, localização geográfica, confrontantes, tipo de uso, entre outros requisitos necessários) e um sistema de registro de direitos sobre a propriedade, já delimitada e cadastrada.

Figura 2 : Feixe de direitos (Bundle of Rights)



FONTE: ELABORAÇÃO PRÓPRIA COM BASE EM HENSSEN (2001, P. 11)

Modelos de Sistemas de Administração de Terras: Sistemas de Registro e Cadastro Estático e Dinâmico

Sistema de Administração de Terras é o termo utilizado para indicar o registro de direitos e o sistema de cadastro como um todo. Eles usualmente se complementam e operam como um sistema interativo (ZEVENBERGEN, 2002, p. 29). O registro de terras se refere à relação entre o sujeito e seu direito em relação à parcela, enquanto o cadastro se refere às relações entre a parcela, sua localização e suas características.

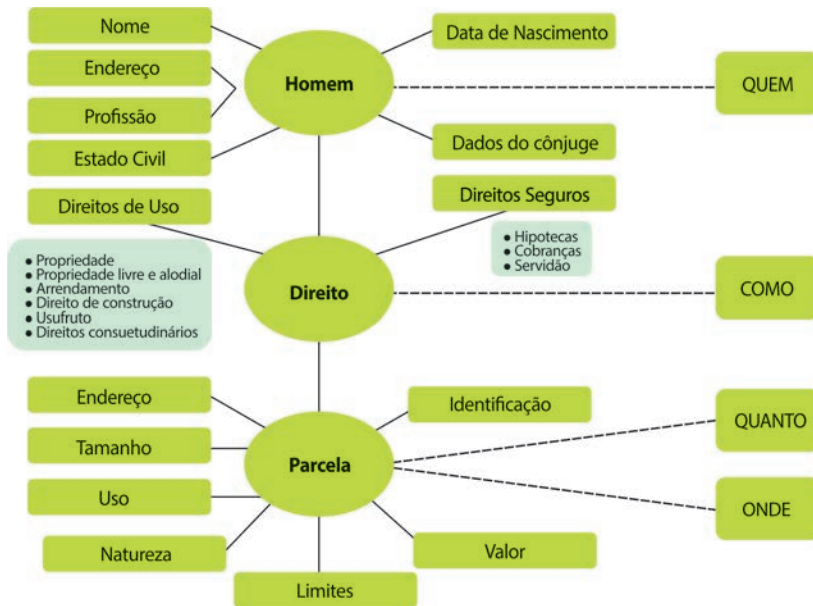
Assim, no registro de direitos constarão a identificação completa da pessoa e como ela exerce o direito sobre a terra: direitos de segurança (hipoteca, cobranças, servidões) ou direito de uso (propriedade, arrendamento, direitos de construção, usufruto, direitos consuetudinários).

No cadastro, as informações serão relativas à parcela: localização geográfica, endereço, uso, identificação de limites, natureza, fronteiras, valor e área cultivada. Para acessar as informações, é necessário utilizar o Sistema de Administração de Terras.

Zevenbergen (2002) traz dois modelos de administração de terras: o estático e o dinâmico. Entretanto, nota-se que o estático está contido no dinâmico.

O modelo estático de Sistema de Administração de Terras é formado pelo cadastro e pelo registro (Figura 3), esclarecendo que o tipo de direito sobre a terra é o elo entre seu detentor e a parcela de terra:

Figura 3 : Modelo estático de sistema de administração de terras



FONTE: ELABORAÇÃO PRÓPRIA COM BASE EM HENSSEN (2001, P. 6).

Para McLaughlin e Nichols (apud ZEVENBERGEN, 2002, p. 27), o registro de terras é “o processo de registrar legalmente os interesses (propriedade e usuário) reconhecidos sobre a terra”. Segundo Zevenbergen (2002, p. 27), o termo inscrição refere-se a um processo ativo pelo qual o resultado é o de “registrar”, e sua organização forma o registro.

O cadastro usualmente faz referência às características técnicas da parcela/propriedade (onde estão localizados, seus limites, fronteiras e tamanho) de modo a identificá-la com exatidão. Como o termo cadastro pode ter diferentes significados de acordo com o tempo e o lugar, será utilizado o conceito elaborado pela Federação Internacional dos Geômetras (FIG, 1995, p. 1):

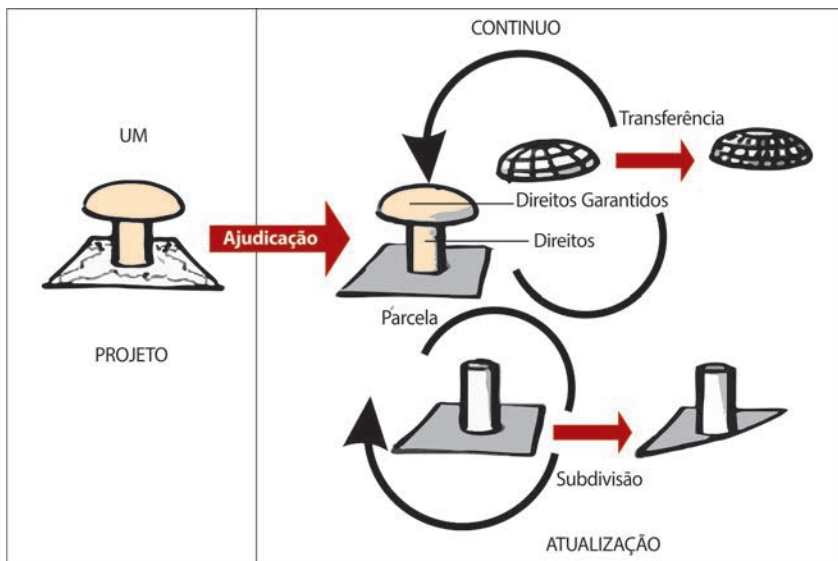
Um Cadastro é normalmente baseado em uma parcela e em um sistema de informação atualizado da terra contendo um registro de dados (Exemplos: direitos, restrições e responsabilidades). E geralmente inclui uma descrição geométrica das parcelas de terra ligadas a outros registros que descrevem a natureza de interesses, a propriedade ou o controle desses interesses, e muitas vezes o valor da parcela e suas melhorias. Pode ser estabelecido para fins fiscais (por exemplo, avaliação e tributação equitativa), o propósito legal (transferência de propriedade), para auxiliar na gestão da terra e uso da terra (para outros fins administrativos, planejamento), e permite o desenvolvimento sustentável e proteção ambiental.

A parcela é considerada a unidade básica do cadastro, e a sua definição mais difundida estabelece essa unidade como sendo correspondente a uma porção do território com condições homogêneas de domínio. A definição de cadastro é flexível, possibilitando sua adaptação aos diversos sistemas cadastrais, já que cada país possui um sistema que reflete as características político-administrativas de sua legislação.

Antes da implementação de um cadastro, é necessário determinar claramente o que se considera parcela cadastral. Recomenda-se que, antes de estabelecer a unidade a ser cadastrada, seja realizada uma análise que considere o objetivo da individualização física e jurídica dos bens e os conceitos de bens imóveis existentes no Código Civil e em outras legislações, como as agrárias e de uso do solo, assim como o conceito de bem imóvel adotado pelo registro imobiliário. Assim, essas informações irão orientar a busca de uma referência cadastral única que identifique perfeitamente a parcela, seja ela uma área de posse, seja ela uma propriedade (ALCÁZAR-MOLINA, 2010).

O modelo dinâmico, além das funções descritas no modelo estático, ou seja, responder as perguntas quem, como e onde, cuida das transferências e subdivisões ou consolidação da terra, o que o torna constantemente atualizado quando são feitas as transações com terras.

Figura 4 : Modelo dinâmico de sistema de administração de terras



FONTE: ZEVENBERGEN (2002) (TRADUÇÃO PRÓPRIA)

O sistema estático é representado pelo cogumelo que contém as informações de quem, como e onde. O dinamismo está em manter atualizadas as transferências contidas no registro de direitos, bem como as subdivisões, consolidações ou fusões das parcelas contidas no cadastro.

Conclui-se que o Sistema de Administração de Terras eficiente deve incluir o registro dos imóveis (títulos de propriedades com a descrição dos direitos) e o cadastro (descrição, mapeamento, localização da parcela, uso e valor da parcela), devendo esse sistema ser desenhado a partir de quatro características: 1) Definição clara da parcela (posse ou propriedade); 2) Compilação e administração cuidadosa dos títulos relativos à posse e dos títulos de propriedade; 3) Mecanismos simples para identificar, atualizar e transferir direitos de posse e propriedade; 4) Transparência e acesso às informações registrais e cadastrais.

Sistema de Registro de Terras: Princípios Legais

A primeira distinção a ser feita acerca do sistema de registro de terras é entre o registro de títulos e a declaração das ações ou atos de vontade do transmitente¹. Legalmente, a diferença fundamental é que os atos de declaração de vontade, ou seja, a confecção da escritura, indicam a preocupação em relatar o fato jurídico ocorrido, e o registro de títulos, a consequência jurídica desse fato.

Henssen (1995, p. 8) define registro de escrituras (*deed registration*) e registro de título (*title registration*) da seguinte forma:

Title registration: A title registration system means that not the deed, describing e.g. the transfer of rights is registered but the legal consequence of that transaction i.e. the right itself (= title). So the right itself together with the name of the rightful claimant and the object of that right with its restrictions and charges are registered. With this registration the title or right is created.

Deed registration: A deed registration system means that the deed itself, being a document which describes an isolated transaction, is registered. This deed is evidence that a particular transaction took place, but it is in principle not in itself proof of the legal rights of the involved parties and, consequently, it is not evidence of its legality. Thus before any dealing can be safely effectuated, the ostensible owner must trace his ownership back to a good root of title.

Um sistema de registro de propriedade significa que a não ação de registrar a transferência do direito contido na escritura ou em outro documento hábil tem como consequência jurídica a não constituição do direito de propriedade.

Um sistema de registro de escritura significa que o ato em si descreve uma operação isolada que, se não for registrada no sistema de registro de propriedade, não constituirá direito de propriedade.

¹ No caso do Brasil, o registro do título equivale à matrícula, e o registro das ações ou dos atos de vontade do transmitente, às escrituras.

Entretanto, no sistema de registro baseado em escrituras ou títulos, alguns princípios básicos deverão ser observados.

Kurandt (1957) e Henssen (1995), com base no sistema alemão, descrevem quatro princípios fundamentais para qualquer tipo de registro de terras: a) princípio da especialidade; b) princípio de reserva; c) princípio de consentimento e d) princípio de publicidade.

Henssen (1995, p. 7) descreve cada princípio da seguinte forma:

1. O princípio da reserva implica que uma mudança nos direitos reais sobre um bem imóvel, especialmente por transferência, não é juridicamente efetuada até que a alteração ocorra no registro de imóveis.
2. O princípio do consentimento implica que o titular real, que é reservado como tal no registro, deve dar o seu consentimento para uma mudança da inscrição no registro predial.
3. O princípio da publicidade implica que os registros legais são abertos à inspeção pública e também que os fatos publicados podem ser acolhidos como sendo mais ou menos corretos por parte de terceiros de boa-fé, de modo que eles podem ser protegidos por lei.
4. O princípio da especialidade implica que, no registro da terra e, consequentemente, nos documentos apresentados para registro, o assunto em causa (indivíduo) e o objeto (isto é, a propriedade real) devem ser inequivocamente identificados.

Com base nos princípios mencionados, percebe-se que é o princípio da especialidade que tem referência direta com a definição da propriedade e exige sua observância nos documentos apresentados para registro, de modo que a propriedade esteja, de forma inequívoca, identificada, para que não haja dúvidas quanto ao objeto sobre o qual o indivíduo exerce seus direitos. A definição inequívoca da propriedade é condição essencial para que o sistema de administração de terras seja eficiente, proporcionando uma boa gestão pública sobre o território do país e a segurança dos direitos de propriedade para todos os cidadãos.

Historicamente, o Brasil tratou de criar legislações e normas relativas aos temas de registro e cadastro, embora sem observar as características supramencionadas e, principalmente, sem ter aplicado o princípio da especialidade, que exige a definição inequívoca e exata da propriedade a ser cadastrada e registrada. Observa-se que, no decorrer de sua história, o Brasil criou cadastros de terras e registros de imóveis com base em descrições precárias da propriedade, criando direitos inseguros e impossibilitando que a administração pública tivesse conhecimento do território como um todo para gerí-lo, o que resultou em uma débil governança fundiária de terras, considerando os padrões internacionais.

Periodização da Ocupação Territorial do Brasil e a Indefinição da Propriedade

Para entender a dinâmica da ocupação territorial brasileira, é importante destacar que, sem a definição da propriedade de forma clara e inequívoca quanto à sua localização, dimensão, limites e confrontações mediante a construção de um cadastro de terras que represente as parcelas territoriais, não é possível ter a propriedade definida e, em consequência, seus direitos.

Outro ponto crucial para tal dinâmica é perceber que, historicamente, ela ocorreu sempre pelo apossamento das terras, ou seja, os particulares se apossavam das terras que originalmente eram do Estado e, depois de algum tempo, transformavam a posse em propriedade. A posse é um direito fático, que existe desde o descobrimento do Brasil, e que foi convalidado com o tempo, tornando-se um modo originário de aquisição da propriedade.

A regularização fundiária brasileira foi historicamente limitada. Esse processo sempre esbarrou na função da Colônia em atender a acumulação primitiva na Europa e nos interesses de um pequeno grupo privilegiado – os grandes proprietários de terras. Consequentemente, a terra, que poderia ser um bem para o desenvolvimento econômico nacional, deixa de cumprir essa função, dada a distribuição fundiária desorganizada e antidemocrática que fez parte da história do país. Ao longo desta seção, será visto que as regras de acesso a terra sempre foram frágeis e incompletas. O descumprimento da legislação casado à sua fraca capacidade administrativa de implantação pode ser observado de forma clara desde o Período Colonial até os dias atuais, como demonstrado nos pontos a seguir.

Regime Sesmarial

Com o início da ocupação do território em 1530, a Coroa Portuguesa trouxe para o Brasil o regime sesmarial. A concessão das sesmarias era feita com o repasse de uma área de terras do patrimônio público da Coroa Portuguesa para o sesmeiro (particular), ato normatizado por cláusulas contratuais. Entre essas cláusulas contratuais da carta de sesmaria, estavam a obrigatoriedade de aproveitamento da terra, a medição e a demarcação, o registro da carta em livro próprio, o pagamento de foro e a necessidade de confirmação da carta pelo rei. Contudo, as cláusulas não eram necessariamente cumpridas, principalmente quanto à medição e demarcação. O não cumprimento das cláusulas ocasionava a devolução das terras ao patrimônio público. Alguns doutrinadores atribuem, a essa “devolução”, o nascimento do instituto jurídico das terras devolutas (ROCHA et al., 2010).

A falta de um cadastro das terras em posse de particulares e de cumprimento das obrigações gerou conflitos fundiários que levaram a Coroa Portuguesa a suspender o sistema sesmarial por meio da Resolução nº 76, de 17 de julho de 1822, fazendo com que o apossamento se tornasse o sistema hegemônico. Nesse sistema, o posseiro explorava e beneficiava a terra e só poderia legalizá-la posteriormente à benfeitoria,

tendo seu direito reconhecido pelo poder público (ROCHA et al., 2010). Em linhas gerais, o sistema de posse operava de forma similar ao regime sesmarial: a efetividade da posse só seria confirmada por meio da ocupação, benfeitoria, beneficiamento e exploração da terra. De forma análoga, o regime de posse sofria do mesmo mal: a dificuldade da autoridade imperial em fiscalizar a legitimidade da posse, que permitia a existência de uma ampla margem de incerteza jurídica e econômica com relação à propriedade da terra.

Mesmo após a Proclamação da Independência, não houve inovações significativas na legislação, operando, o Estado Imperial, a partir dos mesmos termos estabelecidos com o ordenamento jurídico português. A primeira Constituição Brasileira (1824) não faz menção à posse ou a qualquer outro mecanismo de acesso à propriedade, mas garante, por outro lado, o direito de propriedade em toda sua plenitude (art. 179, §22). Nesse sentido, a categórica afirmação de Silva (2008, p. 146) sobre o período esclarece a dimensão dos dilemas da propriedade no campo já em meados do século XIX: “no Brasil o sistema de propriedade territorial estava em completa balbúrdia e quase que em parte alguma se podia dizer com certeza se o solo era particular ou público”.

Entre o fim do sistema sesmarial e a Lei de Terras, criou-se, pela Lei Orçamentária 317 de 21 de outubro de 1843, o Registro Hipotecário com a finalidade restrita de inscrever hipotecas. Vê-se, assim, que a lei criada preocupava-se com o título de crédito e não com a propriedade, sua existência e características.

Concluindo, na vigência do sistema sesmarial e de arrendamento não houve definição da propriedade, ficando claro que a posse era o modo como se adquiria a propriedade, modo esse que não garantia controle sobre a demarcação das terras privadas e públicas, possibilitando que as terras públicas fossem facilmente transformadas em privadas.

A Lei de Terras de 1850

A problemática sobre a apropriação da terra pública evoluiu juridicamente, em 1850, com a promulgação da Lei de Terras, que eliminou a possibilidade de concessão gratuita de terras pelo Estado, impondo a compra como meio de apropriação das terras do governo. Porém, ainda valeria a revalidação das cartas de sesmaria e a legitimação das posses que não tivessem sido demarcadas e confirmadas, desde que tivessem utilização efetiva e demarcação.

Os principais objetivos da Lei de Terras de 1850 eram:

- a) Organizar o acesso a terra;
- b) Inviabilizar o acesso à terra não ocupada;
- c) Estabelecer um cadastro de terras para definir as áreas devolutas²;

² A Lei Imperial nº. 601, no seu art. 3º, dá o seguinte conceito de terras devolutas: as que não se acharem aplicadas a algum uso público nacional, provincial ou municipal (§ 1º); as que não

- d) Transformar a terra em um ativo confiável para uso como garantia para empréstimos.

A Lei de Terras foi regulamentada pelo decreto n° 1318, de 1854, que propôs o modo de operacionalização para o cumprimento dos objetivos. O decreto criou uma repartição de terras públicas para medir, dividir e descrever as terras devolutas; fiscalizar a sua distribuição; regular as operações de venda; promover a colonização do território; promover o registro das terras possuídas, enfim, promover todas as medidas necessárias para o bom desempenho e execução da lei.

Para operacionalizar a legislação, todos os possuidores de terras, qualquer que fosse o título de sua propriedade ou posse, seriam obrigados a registrar suas terras dentro dos prazos marcados pelo decreto. As declarações para o registro seriam feitas pelos possuidores, que as escreveriam conforme sua descrição, sendo que os vigários das localidades existentes seriam os responsáveis por receber as declarações de registro de terras e anotá-las em livro. Esse tipo de registro foi chamado de Registro do Vigário, sendo a forma encontrada para saber quais terras estavam na posse de privados e quais ainda eram públicas, tentando, assim, organizar o território brasileiro, que não possuía qualquer tipo de informação sobre suas terras.

Assim sendo, o Registro Paroquial era de caráter autodeclaratório e feito pelo possuidor de terra, que tinha a liberdade para definir o conteúdo dos registros então transcritos pelo pároco. Esse registro não foi capaz de reorganizar a estrutura fundiária nem de discriminar as terras públicas das particulares em todo o território nacional, especialmente quando analisado frente às suas especificidades e fragilidades. Os vigários eram obrigados a aceitar as declarações da maneira que fossem prestadas, mesmo que faltassem as informações requeridas. Ante essa fragilidade na autodeclaração feita pelos possuidores aos párocos da época, o Registro do Vigário nunca foi tido como um tipo de sistema registral, mas sim como um cadastro, não sendo válido como título que comprove a propriedade de um cidadão. Esses “registros” são facilmente impugnados quando utilizados como prova de propriedade, sendo certo que não servem para transferir domínio junto ao Cartório de Registro de Imóveis, mas apenas para comprovar a posse sobre a área descrita.

A necessidade de se utilizar a terra como garantia para empréstimos e outros, principalmente pelo setor privado e pelos proprietários de terras, fez com que, em 1864, a lei n° 1.237 criasse o Cartório de Registros Geral e Hipotecas, que reformava a legislação hipotecária de 1843 e estabelecia as bases das sociedades de crédito real. O Registro Geral criado compreendia “a transcrição dos títulos de transmissão dos imóveis suscetíveis de hipoteca e a instituição de ônus reais” (art. 7°).

se acharem no domínio particular por qualquer título legítimo, nem forem havidas por sesmarias e outras concessões do Governo Geral ou Provincial; não incursas em comisso por falta do cumprimento das condições de medição, confirmação e cultura (§ 2°); as que não se acharem dadas por sesmarias, ou outras concessões do Governo, que, apesar de incursas em comisso, forem revalidadas por esta Lei (§ 3°); as que não se acharem ocupadas por posses, que, apesar de não se fundarem em título legal, forem legitimadas por esta Lei (§ 4°).

Portanto, em função da incapacidade administrativa de implementar a Lei de Terras e dos interesses dos grandes proprietários do país, essa lei manteve a possibilidade de regularização das posses, abrindo espaço para a continuidade de ocupação de terras devolutas e inviabilizando o estabelecimento de um cadastro efetivo, tendo em vista que não havia definição das propriedades ante a não demarcação.

A República e a Destinação das Terras Públicas aos Estados

Com a Proclamação da República, em 1889, foi necessário elaborar um novo modelo político-administrativo para organizar o Estado. Nesse contexto, um dos atos pouco comentados na historiografia é a promulgação do decreto nº 451-B, de 31 de maio de 1890, que “Estabelece o registro e transmissão de imóveis pelo sistema Torrens”, regulamentado pelo decreto nº 955-A, de 1890. Isto é, seria criado um sistema de cadastramento a partir das transmissões dos imóveis, com exatidão de localização e presunção absoluta de domínio, ou seja, esse tipo de sistema proporcionaria o conhecimento da propriedade em sua dimensão territorial e geográfica, bem como de quem exercia os direitos sobre ela, não havendo possibilidade de contestação.

O sistema Torrens³, utilizado inicialmente na Austrália, caracteriza-se por cadastrar os imóveis a partir da sua situação num dado momento. No Brasil, tirando algumas exceções pontuais, o sistema Torrens não foi aplicado nacionalmente, tendo o país adotado a continuidade da alienação das terras públicas e o sistema de posse como modo de adquirir a propriedade.

Na Constituição Federal de 1891, foi inaugurado o modelo federativo como temos até os dias de hoje, no qual se instituiu a figura dos estados federados, cada qual com sua autonomia. Tratando especificamente da débil governança fundiária, é na Constituição de 1891 que se deu início à confusão acerca da legitimidade administrativa e responsabilidade sobre as terras devolutas⁴ que, até então, haviam sido da Coroa Portuguesa e do Império exclusivamente. O art. 64 da Constituição de 1891 estabeleceu que pertenciam aos estados as minas e terras devolutas situadas nos seus respectivos territórios, cabendo à União somente a porção do território que

³ O registro Torrens é um sistema registrário especial originário da Austrália. Desde sua criação, em 1858, passou a ser conhecido pelo nome de seu idealizador o irlandês Sir Robert Richard Torrens. O registro Torrens, no Brasil, foi disciplinado pela primeira vez em 31 de maio de 1890, pelo decreto 451-B, que fora regulamentado pelo Decreto 955-A, de 5 de novembro de 1890. Trata-se de um instituto de registro imobiliário muito importante e seguro para os imóveis rurais, porém, de pouco uso no Brasil. Atualmente, esse registro está disposto nos artigos 277 a 288, da Lei de Registros Públicos nº 6.015/73. Ele é facultativo, porém oferece ao proprietário do imóvel rural a presunção absoluta de domínio. No Brasil, esse tipo de registro foi instalado no Rio Grande do Sul, Mato Grosso, Goiás, Minas Gerais, Bahia e Pará (LAMANA PAIVA, 2015).

⁴ O conceito de terra devoluta compreende, como espécie do gênero terras públicas, ao lado de tantas outras, os terrenos reservados, terrenos de marinha etc. Segundo a Lei Imperial nº 601, de 1850, devolutas são as terras que não se acham no domínio particular, por qualquer título legítimo, e aquelas que não são utilizadas pelo poder público nem destinadas a fins administrativos. Di Pietro (2006) diz que devoluta é a terra não incorporada ao domínio particular e também aquela que já se incorporou ao domínio público, mas que não é afetada a uma finalidade ou uso públicos.

fosse indispensável para a segurança nacional, fortificações, construções militares e estradas de ferro federais.

Assim, parte das terras devolutas passa a ser de responsabilidade dos estados federados. Ainda que essa desfederalização tenha sido mais intensa em algumas unidades do que em outras, o fato central é a criação de mais uma ambiguidade na concessão de títulos⁵ e, conseqüentemente, na incapacidade de regular o acesso a terra, uma vez que não se tinha conhecimento do que era terra pública e privada, e muito menos das terras públicas federais e estaduais. Isso se dá pela divisão das atribuições sobre essas áreas sem a correspondente demarcação, de modo que o traço de distinção entre os territórios em questão nada mais era que uma linha imaginária criada pela lei. Somada a essa indefinição acerca do conceito de terras devolutas (federais e estaduais) e sua localização, verifica-se a ausência de um cadastro que identificasse as terras sob domínio privado, tendo em vista que as terras devolutas são conhecidas a partir da exclusão do que é terra privada.

Os próprios estados, em alguns momentos históricos, dotaram-se da capacidade de concessão de propriedades com ou sem títulos. Esse é o mecanismo básico que fez e faz com que nunca fosse estabelecido um cadastro efetivo que permitisse definir, de forma clara, as áreas devolutas passíveis de utilização por outros tipos de políticas fundiárias.

Até o início do século XX, ainda não se dispunha de nenhum sistema de registro e cadastro que possibilitasse a identificação das terras públicas e privadas de modo a organizar o acesso e uso da terra no Brasil. As intenções de criação de um sistema de registro de imóveis antecederam a criação de cadastros territoriais, sendo evidente que o registro de direitos não se importou com a delimitação espacial do imóvel e sua localização na porção do território.

Foi no Estado de São Paulo que ocorreu o principal passo para o sistema hoje vigente de registro de imóveis em cartórios com a institucionalização do Registro Público de Terras em 1900. Logo após a determinação da Constituição Federal de 1891, que atribuiu a titularidade das terras devolutas aos estados, São Paulo editou a Lei 323, de 22 de junho de 1895, que dispôs sobre as terras devolutas, sua medição, demarcação e aquisição, sobre legitimação ou revalidação das posses e concessões, discriminação do domínio público do particular e outras providências. Em sua regulamentação pelo decreto nº 734, de 05 de janeiro de 1900, fica evidente a preocupação com os vários aspectos da gestão de terras, do registro das terras privadas e públicas, até os problemas de transmissão dos imóveis.

Para sintetizar, cita-se Reydon (2007, p. 23):

⁵ Até os dias de hoje, podemos encontrar processos administrativos e judiciais acerca da validade ou não de títulos emitidos pelos estados em área de terras devolutas da União e vice-versa. Para disciplinar a questão da dominialidade federal das terras devolutas em faixa de fronteira, criou-se o instituto da ratificação dominial, que é um instrumento jurídico de que se serviu o legislador ordinário para confirmar o domínio federal sobre a faixa fronteira e ao mesmo tempo proteger a posse exercida pelo possuidor de boa-fé.

A institucionalização do Registro Público de Terras, em 1900, é, possivelmente, o principal passo para o sistema hoje vigente de registro de imóveis em cartórios. Nessa regra, todos precisam demarcar e registrar seus imóveis quer rurais, quer urbanos, mas sem qualquer fiscalização, e sem que houvesse um cadastro. O Estado, como também precisaria demarcar e registrar as suas terras (devolutas), o que é impraticável – pois estas são definidas por exclusão age, portanto, ilegalmente. Essa obrigatoriedade acaba por potencializar as possibilidades de fraudes nos registros nos cartórios públicos.

Concluindo, a Proclamação da República, apesar de modificar a organização em estados, não foi capaz de definir a propriedade a partir da identificação das terras privadas e das terras públicas, criando as terras devolutas federais e estaduais, dificultando ainda mais a gestão do território. Um sistema de registro de direitos foi instuído sem, no entanto, ter o cadastro para definir a propriedade sobre a qual esses direitos recairiam, o que continuou permitindo a posse como modo de aquisição da propriedade.

O Registro Obrigatório e os Cartórios

A promulgação do Código Civil de 1916 (lei nº 3.071, de 01 de janeiro de 1916) gerou a incapacidade de regulação efetiva sobre o acesso a terra no Brasil, tanto por reafirmar o cartório como a instituição de registro como por tornar obrigatório o registro para ser titular de domínio, estendendo ao Estado a obrigação civil de registrar suas terras⁶ e possibilitando que as terras públicas que não estivessem registradas fossem objeto de usucapião⁷. Nas considerações de Silva (1996, p. 324) sobre a inovação trazida pelo Código Civil de 1916, nota-se que a legislação, mais uma vez, causa confusão ao transformar o Estado em um proprietário como os outros:

Acceptando-se a tese de que o Estado estava sujeito às normas do direito civil nas operações de alienações de terras devolutas, isso significava, como observou Cirne Lima, a obrigatoriedade da transcrição do ato de compra e venda no Registro Geral de Imóveis. Azevedo Marques sustentava mesmo a ideia de que a lei estadual que fazia concessão de terras devolutas aos municípios dependia de transcrição no registro, para ser válida. Com isso completava-se o quadro para a transformação do Estado num proprietário como os outros. E assim

⁶ Há inúmeros técnicos do INCRA e de outros órgãos ligados à problemática que entendem que não haveria necessidade do órgão registrar seus imóveis no cartório, mas a lei em vigor estabelece isso. Portanto se achar que não há tal necessidade, não apenas há que se mudar a lei, mas encontrar outro mecanismo para registrar os imóveis governamentais. Em outros países, por exemplo, nos Países Baixos, as terras públicas também têm que ser registradas no sistema de registro.

⁷ A jurisprudência brasileira não é unânime quanto a possibilidade de usucapir terras devolutas. Contudo, em alguns casos, é o entendimento de que não basta alegar que a terra é devoluta; é necessário, à União ou ao Estado, comprovar a titularidade sobre a terra exigida pela legislação civil por meio de registro no Cartório de Registro de Imóveis.

ficava sustentada a doutrina da prescritibilidade das terras devolutas. Ou, em outras palavras, a possibilidade da usucapião das terras devolutas.

Portanto o Código Civil de 1916 se estabeleceu como um marco fundamental da institucionalidade do acesso a terra no Brasil ao definir que o registro em cartórios de imóveis era necessário para comprovar sua titularidade. Da análise dos institutos legais e jurídicos, destaca-se a preocupação com o direito individual de propriedade sobre a terra e a possibilidade de dispor de seu uso e gozo, beneficiando apenas o detentor de seu direito.

Nesse cenário de confusão acerca da legitimidade na gestão das terras devolutas, de indefinição de localização das áreas sob responsabilidade dos estados, do governo federal e do interesse privado, é editada a Lei de Registros Públicos nº 6.015/73. No início dos anos 70, a lei em questão acabou por consolidar o registro no cartório de imóveis⁸ como elemento essencial para a comprovação da titularidade e o único modo de comprovação desta para a aquisição de direitos reais sobre a propriedade, como já havia sido afirmado no Código Civil de 1916.

A nova legislação teve como objetivo tentar proporcionar segurança jurídica ao sistema registral ao efetuar o registro de direitos sobre um imóvel individuado, inaugurando o sistema matricial, com base em suas características e confrontações. O problema com a aplicação dessa lei é que os registros se iniciaram com base nas descrições precárias dos imóveis que eram feitas no passado, consequência do processo histórico de colonização, da cultura do latifúndio e da ausência de um cadastro territorial.

Jacomino (2005, p. 2) explica sobre o reflexo das descrições precárias:

A falta de precisão na descrição dos imóveis estava relacionada com o modelo de exploração da Colônia. No início, as concessões de terras eram imensas, existia um modelo extrativista que se baseava no latifúndio em tudo conforme o que se convencionou chamar de modelo colonial. Havia um aproveitamento extensivo do solo com seu esgotamento pelo uso inadequado, com uma intrínseca necessidade de mobilidade – o que acarretava uma flexibilização dos limites da posse ou propriedade. A efetiva posse tinha essa característica dinâmica, expandia-se de um lado para o outro. Não admira que, embora houvesse à disposição tecnologia geodésica para realização de uma adequada demarcação das terras, isso não se fará na Colônia.

⁸ Para melhor entendimento, faz-se as seguintes considerações sobre o registro de imóveis, suas atribuições e a matrícula: o registro de imóveis é um serviço público, de organização técnica e administrativa, exercido em caráter privado, por delegação do poder público, com atribuição de garantir a publicidade, a autenticidade, a segurança e a eficácia dos direitos reais e de alguns direitos pessoais incidentes sobre a propriedade imobiliária. É a instituição garantidora do direito de propriedade. O registro é realizado por meio da matrícula, que contém a descrição física do imóvel, o nome do proprietário e outras informações sobre o imóvel. A delegação pelo poder público é feita por meio de concurso de provas e títulos, realizado pelo Poder Judiciário.

O legislador, quando propôs a edição da Lei de Registros Públicos, não se preocupou com a questão da confirmação da existência do imóvel, sua dimensão e localização geográfica. Ou seja, os registros começaram a ser efetuados sem a existência de um cadastro territorial que pudesse confirmar as informações contidas na matrícula, que viria a ser o histórico do imóvel a partir de então, valendo como título de domínio.

Houve deficiência relacionada ao sistema de registro de imóveis, que produziu direitos de propriedade sem a definição da propriedade em si, ou seja, sem um cadastro que identificasse as parcelas com exatidão. Essas lacunas associadas à cultura do apossamento ocasionam problemas que fragilizam o sistema de registros de imóveis, fazendo com que os direitos de propriedade, que é seu principal objetivo, sejam garantidos sem que a questão da demarcação de terras em geral estivesse definida e, ainda, que fosse reconhecida e regulada a posse, sobre a qual não se tem nenhum controle.

Assim, muito embora exista uma mudança substancial com a Lei de Registros Públicos, ainda há o descompasso entre o registro (atribuição dos cartórios, antes do Poder Judiciário) e o cadastro (atribuição do Poder Executivo, por meio de seus órgãos) que, apesar de já existirem, não eram integrados, sendo certo que a própria legislação excluía a necessidade de apresentação concomitante da existência física do imóvel para confirmar a veracidade do registro em relação ao espaço territorial. Por isso, o registro da propriedade, que é a instituição destinada a tutelar a segurança da transação imobiliária, não conseguiu cumprir eficazmente seu objetivo basilar.

Nas palavras de Holston (1993, p. 71):

Todas as transações relacionadas com a propriedade devem ser registradas a fim de serem obtidos os direitos legais relevantes. Atualmente, esses registros são regulados pela Lei dos Registros Públicos (6015/1973) a qual define as formalidades que constituem o sistema brasileiro de cartórios – sistema privado, labiríntico e corrupto. Seu enorme poder burocrático vem do Código Civil (art. 533), o qual afirma que as transações envolvendo bens imóveis não transferem o direito de propriedade, ou os direitos sobre ela, a não ser a partir da data na qual são registrados nos livros dos cartórios, ou seja, como diz o ditado: “quem não registra, não possui”.

Apesar da obrigatoriedade do registro em cartório, parte considerável dos negócios realizados não é levada a registro. O estudo do *Land Governance Assessment Framework* (LGAF) chegou a estimar grande número para a ausência de registros nos cartórios, segundo o World Bank (2014):

As avaliações mostraram que a cobertura do registro imobiliário é muito incompleta e está desatualizada. No Pará, menos de 50% das propriedades urbanas foram reportadas como formalmente registradas, enquanto no Piauí e em São Paulo são consideradas como menos de 70%. Para as propriedades rurais, a situação no Pará e no Piauí foi classificada do mesmo modo que as

propriedades urbanas. Além disso, quase unanimemente, os registros sobre terras públicas e privadas foram considerados desatualizados em pelo menos 50% dos casos.

Em síntese, a inovação trazida pelo Código Civil de 1916 impôs a obrigatoriedade do registro de todos os imóveis, independentemente de serem públicos ou privados, para comprovar e exercer os direitos de propriedade. Entretanto, cumpre resgatar que a lei surge sem que as lacunas citadas desde a época do Brasil Colônia fossem preenchidas. Assim, criou-se um sistema de registro de imóveis para garantir direitos sobre propriedades indefinidas, uma vez que não havia um cadastro territorial que permitisse conhecer as parcelas com exatidão para o exercício dos direitos. A consolidação dos direitos sobre a propriedade indefinida é um dos problemas que persistem até os dias atuais, sendo esse um aspecto relevante que caracteriza a debilidade da governança fundiária brasileira. Em decorrência da ausência de um cadastro é que os setores públicos, privados e a sociedade civil são reféns da história da ocupação territorial, sendo difícil apurar atualmente quais desses registros de direitos consolidados sobre propriedades indefinidas foram efetuados de forma regular ou não.

O Estatuto da Terra

A grande inovação institucional na esfera da política e da administração fundiária brasileira é o Estatuto da Terra, de 1964, no qual o Estado tem a obrigação de garantir o direito ao acesso a terra para quem nela vive e trabalha. Nesse momento, surgem vários conceitos que são utilizados até hoje, como o conceito de imóvel rural.

O conceito mais geral é de que o imóvel rural deve cumprir funções sociais, como apoio ao bem-estar dos proprietários e trabalhadores, níveis satisfatórios de produtividade do uso da terra, conservação dos recursos naturais e obediência às leis trabalhistas. O Estatuto consignou uma tipologia de imóvel rural para enquadrar as propriedades agrárias do país. Trouxe um catálogo de imóveis rurais, definindo cada tipo, tecnicamente, como propriedade familiar, módulo rural, minifúndio, latifúndio por dimensão e empresa rural.

Com o objetivo de orientar a implantação da política agrária e agrícola, o Estatuto de 1964 instituiu o Cadastro de Imóveis Rurais. Todos os imóveis rurais privados ou públicos deveriam ser cadastrados, inclusive as posses, por justo título e por simples ocupação. Os proprietários e posseiros deveriam providenciar informação sobre a situação da documentação e uso da terra (empregada para estimar a produtividade) a fim de facilitar a reforma agrária, assim como para a cobrança do Imposto Territorial Rural (ITR).

A operação inicial de cadastro declaratório ocorreu na “Semana da Terra”, ao final de 1965, quando foram instaladas as Unidades Municipais de Cadastro (UMC). Em 1970, cria-se o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA), uma autarquia federal criada pelo decreto nº 1.110 com a missão prioritária de implantar o Estatuto da Terra. Segundo definição legal, o INCRA tem

como missão prioritária realizar a reforma agrária, manter o cadastro nacional de imóveis rurais e administrar as terras públicas da União. O órgão tornou-se responsável pela gerência do Sistema Nacional de Cadastro Rural (SNCR), que mantinha o Cadastro de Imóveis Rurais⁹.

O Estatuto da Terra preservou a legitimação de posse, permitindo assim, a titulação de terras públicas ocupadas informalmente. Esse instituto legal, mais uma vez, não foi implantado com celeridade, sendo certo que o Plano Nacional de Reforma Agrária demorou mais de 20 anos para ser elaborado, o que ocorreu na década de 80, com a abertura democrática no governo de José Sarney. A incipiente aplicação do estatuto gerou maior concentração de propriedade agrária, conforme atestam os índices dos órgãos oficiais e os jornais diários ao retratarem a luta armada e as mortes pela posse da terra. Os princípios técnicos definidores dos institutos agrários criados a partir do Estatuto da Terra tiveram plena vigência até a promulgação da Constituição Federal de 88.

Entretanto, durante o governo militar, um conjunto de decisões acaba por desestabilizar ainda mais a garantia à propriedade da terra no país: os decretos-lei nº 1.164/71 e 2.375/87. O primeiro federalizou a alocação e a gestão das terras devolutas situadas na faixa de 100 quilômetros de largura em cada lado do eixo de rodovias da Amazônia Legal e as terras situadas na faixa de fronteira internacional, que foram colocadas sob a tutela do Conselho de Segurança Nacional. Ante esse cenário, o governo federal passa a interferir terminantemente nas decisões e políticas fundiárias dos estados da Amazônia Legal (MORENO, 1999, p. 80). No segundo decreto, deixaram de ser consideradas indispensáveis à segurança e ao desenvolvimento nacional as atuais terras públicas devolutas situadas nas faixas de 100 quilômetros de largura em cada lado do eixo das rodovias já construídas, em construção ou projetadas.

O Estatuto da Terra, apesar de trazer conceitos e ter a intenção de democratizar o acesso a terra, não produziu nenhum efeito considerável que possibilitasse definir claramente a propriedade das terras públicas e privadas. O cadastro de imóveis rurais continuou sendo autodeclaratório. Vale dizer, como na época do Registro do Vigário (1864), sem conter informações sólidas sobre a dimensão, limites, confrontações e localização geográfica da propriedade que estava sendo declarada. Havia e há a possibilidade de cadastramento da posse, sendo este útil para comprovar a posse na ação de usucapião, dando continuidade ao sistema de arrendamento como modo originário de aquisição da propriedade.

⁹ Cabe frisar que, na maior parte dos países, o cadastro é descentralizado, ou seja, é executado pelos estados/províncias (por exemplo, Argentina, entre outros) ou mesmo pelos municípios. Certamente a dificuldade em se fiscalizar tanto as informações cadastrais quanto o ITR, dada a sua abrangência, é motivo para os problemas de cadastro.

A Redemocratização e a Constituição de 1988

A redemocratização, com o fim do governo militar, por meio do decreto-lei nº 2.375/87, revogou o decreto-lei nº 1.164/71 e, além de retornar parte dessas terras devolutas aos estados federados, manteve áreas indispensáveis à segurança e ao desenvolvimento nacional como terras devolutas sob a administração do governo federal. Contudo, a devolução não ocorreu imediatamente, uma vez que o INCRA já tinha iniciado vários processos para a regularização fundiária nesses corredores. Na época, o INCRA solicitou que os estados apresentassem um plano de uso da terra antes da sua devolução na tentativa de organizar a transferência. Contudo, ambas as situações criaram uma grande confusão sobre a jurisdição de extensas áreas na Amazônia. As incertezas sobre as terras que foram devolvidas aos estados permanecem até os dias atuais.

Por meio do decreto-lei de 1987, o governo federal manteve, sob seu controle, áreas consideradas “indispensáveis para a segurança nacional e desenvolvimento” e, com o decreto-lei nº 2.375, ampliou o controle sobre outras zonas que eram ricas em minerais.

Em 1988, foi promulgada a nova Constituição do Brasil que mudou o panorama nacional em diversos aspectos relevantes à questão fundiária, agrária e ambiental.

A propriedade (ainda não definida) é afetada pelo conceito de função socioambiental, além da econômica, que já existia, o que acaba por restringir o direito individual precedente de usar e dispor da propriedade rural.

Segundo o artigo 186 da CF:

A função social é cumprida quando a propriedade rural atende simultaneamente, segundo critérios e graus de exigência estabelecidos em lei, aos seguintes requisitos:

- I – aproveitamento racional e adequado;
- II – utilização adequada dos recursos naturais disponíveis e preservação do meio ambiente;
- III – observância das disposições que regulam as relações de trabalho;
- IV – exploração que favoreça o bem-estar dos proprietários e dos trabalhadores.

Nesse sentido, surge a necessidade de mediar o conflito entre esses dois valores: a garantia do direito de propriedade e a garantia da proteção ao meio ambiente. Assim, com a promulgação da Constituição de 1988, a propriedade deixa de ter a concepção de coisa individual, passando a ser conceituada como um direito que deve estar de acordo com a função socioambiental e econômica. Desse modo, o proprietário já não é o exclusivo titular do bem, ainda que goze de certos poderes sobre esse bem, pois é o cumprimento dos deveres, tendo em vista a satisfação da finalidade social do direito, que legitima o poder, a conservação e a tutela da propriedade pelo Estado (BENATTI, 2003).

A partir da Constituição de 1988, a regulamentação do direito de propriedade pelo legislador e pela administração pública deve levar em consideração os diversos estatutos legais existentes e assegurar que a limitação ao direito de propriedade não inviabilizará completamente a utilização econômica do bem para fins socialmente úteis. A propriedade constitucional representa a fusão dos interesses do particular com a função social.

O legislador e os administradores públicos têm, em esforço comum, pensado em formas para desenvolver cadastros que possam atender aos diferentes tipos de função que foram atribuídos à propriedade rural após o advento da última Constituição em busca da melhora da governança fundiária. Com esse intuito, em 2001, foi promulgada a lei nº 10.267, que criou o Cadastro Nacional de Imóveis Rurais.

A Lei 10.267 de 2001 e o Georreferenciamento

Em 2001, a edição da Lei 10.267 alterou a Lei de Registros Públicos e outros diplomas legais e instituiu um projeto de cadastro territorial rural: o georreferenciamento de imóveis rurais, previsto nos artigos 176 e 225 da Lei de Registros Públicos.

Augusto (2013) sintetiza a norma como a obrigatoriedade de georreferenciar o imóvel sob pena de, enquanto o proprietário não o fizer, estar impedido de aliená-lo ou parcelá-lo. Com a edição da Lei do Georreferenciamento, todas as propriedades rurais devem ter seus limites determinados por um levantamento feito com base no Sistema Geodésico Brasileiro por meio de GPS (*Global Positioning System*), e as informações devem ser cadastradas em um banco de dados nacional mantido pelo INCRA e pela Receita Federal.

Essa norma criou o Cadastro Nacional de Imóveis Rurais (CNIR), que determinou a obrigatoriedade de atualização do cadastro sempre que houver alteração nos imóveis rurais, o georreferenciamento de acordo com o Sistema Geodésico Brasileiro e, ainda, o intercâmbio mensal de informações entre os serviços do Cartório de Registro de Imóveis e o INCRA, promovendo uma integração entre o registro e o cadastro.

A ferramenta utilizada para alcançar a certificação dos imóveis é o Sistema de Gestão Fundiária (SIGEF), que será tratado no item específico sobre cadastro. O ponto de grande relevância da lei nº 10.267/2001 é o intercâmbio sistemático de informações entre o cadastro e o registro de imóveis.

Esse cadastro começou a ser implementado apenas em 2010, em ação conjunta entre o INCRA e a Receita Federal do Brasil, e está em construção até os dias atuais.

É a primeira vez que um cadastro fundiário brasileiro vai contemplar a informação geoespacial do imóvel rural com a obrigatoriedade de georreferenciar a área para adequá-la à informação contida no Cartório de Registro de Imóveis. Assim, esse instituto legal serve apenas para imóveis que já possuem título de domínio/matrícula.

Pela periodização histórica, percebe-se que o Brasil foi criando leis e normas que regulassem o registro e o cadastro sem, contudo, trabalhar na sua construção a ponto de ter segurança jurídica dos direitos de propriedade e sem integrá-los de forma que ambos pudessem dialogar através de um sistema integrado. Outro ponto que historicamente ficou pendente foi a questão da definição das terras devolutas. Essa indefinição possibilitou que a posse fosse, e ainda seja, uma forma de aquisição da propriedade. Muito embora a legislação não permita a posse e a usucapião das terras públicas, elas sempre foram possíveis, tendo em vista que o Estado brasileiro não tinha um cadastro de suas terras, sofrendo desfalques no patrimônio público com a sua regularização pelo próprio Estado e por meio de procedimentos fraudulentos. Todos esses pontos não foram resolvidos de modo satisfatório até os dias atuais, sendo a insegurança jurídica dos direitos de propriedade uma constante desde a época do Brasil Colônia.

Sistema de Registro e Administração de Terras no Brasil

Esta seção trata de alguns conceitos de direito civil que ajudarão a compreensão do argumento central de que a indefinição da propriedade é, de fato, um dos principais entraves para se alcançar a boa governança de terras. Em seguida, expõe a sistemática de confecção de documentos passíveis de registro no Cartório de Registro de Imóveis, identificando os órgãos responsáveis e a forma como ocorre o registro de títulos no Brasil. Por último, trata brevemente do cadastro e de sua situação atual, apontando algumas inconsistências.

Noções Gerais

Para cumprir a missão de ordenamento do território datada de 1850, o governo brasileiro teria que construir um cadastro para regularizar as posses, definir a propriedade das terras públicas e privadas e conceder títulos de domínio a partir da venda de terras públicas a particulares. Em síntese, o objetivo da lei era a criação de um Sistema de Administração de Terras que consistisse na organização das informações relativas a terra: cadastro de terras e registro de direitos de propriedade que pudessem garantir a segurança jurídica da terra.

O Sistema de Registro e Cadastro é composto por um pluralismo jurídico: existem leis escritas e codificadas (por exemplo, a Lei de Terras); leis comuns (acórdãos judiciais que criam precedentes) e direito consuetudinário, que é o direito que surge dos costumes de uma certa sociedade, não passando por um processo formal de criação de leis.

Antes de adentrar o Sistema de Administração de Terras, é necessário trazer alguns conceitos contidos na Legislação Nacional.

Para compreender o Sistema de Registro e Cadastro vigente no Brasil, é preciso entender que o Código Civil Brasileiro (Lei 10.406, de 2002) reconhece outros direitos reais além da propriedade e distingue a “posse” da “propriedade”. Segundo

essa norma, considera-se possuidor todo aquele que “tem de fato o exercício, pleno ou não, de algum dos poderes inerentes à propriedade”. Já a propriedade é considerada um direito real sobre as coisas que atribui ao seu titular, o poder pleno de exercê-lo em face de quem quer que seja, impondo a todas as pessoas o dever de respeitar o seu exercício, embora, na legislação brasileira, “posse” e “propriedade” sejam fenômenos jurídicos autônomos.

O Código Civil Brasileiro (CC) não traz a definição do que seja a propriedade, sendo a mesma incluída no rol dos direitos reais do artigo 1.225 do CC. Existe, no referido código, a definição de proprietário e possuidor de forma geral. O possuidor é conceituado no artigo 1.196 do CC: “Considera-se possuidor todo aquele que tem de fato o exercício, pleno ou não, de algum dos poderes inerentes à propriedade”. Os direitos reais¹⁰ sobre bens imóveis somente são adquiridos com o registro no Cartório de Registro de Imóveis (art. 1227, do CC), ou seja, os direitos sobre a propriedade somente serão válidos e produzirão efeito depois que o título estiver registrado no órgão competente.

O proprietário, seus direitos e deveres estão descritos no art. 1.228 do CC, que, em resumo, estabelece o uso, gozo, disposição do bem imóvel e o poder de reavê-lo de alguém que o possua de forma irregular. O direito de propriedade deve ser exercido em conformidade com suas finalidades econômica, social e ambiental, podendo ser interrompido em caso de desapropriação e requisição pelo poder público, bem como pela usucapião.

A propriedade, na legislação brasileira é, presumidamente, plena e exclusiva, até prova em contrário, ou seja, o título de propriedade e os direitos inerentes a ele podem ser contestados por uma terceira pessoa (art. 1.231, do CC).

A legislação traz algumas formas de aquisição da propriedade, entretanto, duas são pertinentes para o presente artigo: a usucapião (artigos 1238 a 1244 do CC) e a aquisição pelo registro do título (artigos 1245 a 1247 do CC).

A usucapião consiste em um modo originário de aquisição da propriedade no qual o possuidor deverá preencher os requisitos exigidos por lei, como tempo de ocupação, ter a intenção de ser dono do imóvel, ter ou não um justo título, ocupar para moradia e/ou trabalho.

A aquisição pelo registro do título é a forma pela qual uma pessoa adquire um imóvel após o registro do título translativo ou por atos constitutivos, declaratórios e extintos de direitos reais sobre imóveis reconhecidos em lei, *intervivos* ou *mortis causa*, quer para sua constituição, transferência e extinção, quer para sua validade

¹⁰ Segundo Nery Junior (2012, p. 1.109): “O direito real importa para seu titular a vivência pública de uma situação jurídica de vantagem econômica quanto à desfrute de um específico bem, da maneira mais completa e absoluta que o sistema jurídico, dentro de seus próprios limites, permite para alguém, podendo seu titular dele retirar as vantagens econômicas que ele comporta. A situação de vantagem do titular de direito real tem como consequência resguardá-lo, juridicamente, da pretensão que qualquer outra pessoa possa vir a exercer sobre a coisa objeto desse direito”.

em relação a terceiros, quer para a sua disponibilidade no Cartório de Registro de Imóveis (art. 1.245 do CC e art. 172, da lei nº 6.015/73, Lei de Registros Públicos). O registro será eficaz desde o momento de sua prenotação no Cartório de Registro de Imóveis.

Entre os títulos ou atos descritos anteriormente, este capítulo trata apenas das escrituras públicas para melhor visualização do Sistema de Administração de Terras nacional.

As escrituras públicas são emanadas de autoridades administrativas, os tabeliães de notas, e os demais títulos, de órgãos da Administração, do Legislativo e do Judiciário. No Brasil, o artigo 7º da lei nº 8.935, de 18 de novembro de 1994, determina que aos tabeliães de notas competem, com exclusividade, lavrar escrituras públicas. Só eles podem praticar tal ato.

Para compreender a dinâmica de aquisição de terras no Brasil, é necessário: 1) conhecer o papel das instituições responsáveis por confeccionar os documentos legais, como as escrituras públicas, e por registrar os direitos sobre os imóveis que terão por objetivo determinar a sua dominialidade; e 2) conhecer a relação destas com as instituições que também fazem parte da governança de terras, tendo os cadastros como fundamental ferramenta de gestão da administração pública.

Tabelionato de Notas, Cartório de Registro de Imóveis e Cadastro

No Brasil, para que um indivíduo venda, aliene ou transfira o domínio de um imóvel, dentro dos parâmetros previstos em lei, é necessário que ele realize vários procedimentos que envolvem alguns entes responsáveis por imprimir legalidade e publicidade ao ato. Contudo, esse procedimento, apesar de ser considerado necessário por lei para a aquisição da propriedade, não é realizado em sua totalidade. O procedimento pode ser completo, no caso de direito de propriedade, e realizado entre o Tabelionato de Notas, o Registro de Imóveis e os sistemas de cadastros fundiários, ou permanecer na esfera da posse, quando o título ou atos constitutivos de direitos não são registrados no Cartório de Registro de Imóveis.

O Tabelionato de Notas é o local onde são lavradas as escrituras públicas, documentos onde estão descritas as manifestações de vontade do proprietário ou possuidor de um imóvel, por um agente público, e que deverão ser registradas no Cartório de Imóveis a fim de transmitir a propriedade desse bem ou que servirá de título para comprovar a posse sobre um imóvel quando da ação de usucapião no Poder Judiciário. Ressalta-se que uma escritura pode ser lavrada em qualquer Tabelionato de Notas do país, não havendo obrigatoriedade de fazê-la na mesma cidade em que se localiza o imóvel.

Em todas as escrituras e em todos os atos relativos a imóveis, o tabelião ou escrivão deve fazer referência à matrícula ou ao registro anterior, seu número e cartório (art. 222, da lei nº 6015/73), bem como fará constar o nome das partes envolvidas no ato, as características, as confrontações e as localizações dos imóveis,

mencionando os nomes dos confrontantes e, ainda, quando se tratar só de terreno, identificar se esse fica do lado par ou do lado ímpar do logradouro, em que quadra e a que distância métrica da edificação ou da esquina mais próxima, exigindo dos interessados certidão do registro imobiliário. Os títulos e/ou matrículas nos quais a caracterização do imóvel não coincida com a que consta no título anterior são considerados irregulares (art. 225, lei nº 6015/73).

A simples manifestação de vontade de uma pessoa não tem o poder de fazer com que ela se torne proprietária de determinado imóvel porque, pela importância do direito de propriedade e suas consequências jurídicas, é necessário que a lei organize e discipline essa relação. A forma encontrada pela lei para disciplinar a manifestação de vontade e o direito de propriedade é o registro no Cartório de Imóveis.

O Cartório de Registro de Imóveis é o local onde é efetuado o registro da escritura pública e de outros títulos previstos no artigo 221 da Lei de Registros Públicos de 1973, onde o domínio é transferido e cujo título, ou seja, a matrícula, vale como comprovação de propriedade. Segundo a lei nº 6.015/73, o registro é o meio hábil para a comprovação do direito de propriedade e também a forma pela qual é feita a transferência dos bens imóveis.

A matrícula é um ato de registro no sentido lato que dá origem à individualidade do imóvel na sistemática registral brasileira, possuindo um atributo dominial derivado da transcrição da qual se originou.

A matrícula é a primeira inscrição de um imóvel no Cartório de Registro. Trata-se de um registro jurídico cujo objetivo é demonstrar a dominialidade do imóvel, informar qual a situação jurídica existente, ou seja, seu titular, que tipo de direito existe sobre aquele imóvel e a ocorrência de ônus ou não. Como dito anteriormente, a descrição do imóvel individualizado na matrícula deverá ser idêntica ao título que a originou (escritura pública e demais documentos prescritos em lei).

O cancelamento da matrícula ocorrerá por decisão judicial em virtude de alienações parciais, quando o imóvel for inteiramente transferido a outros proprietários e pela fusão de imóveis (art. 233, da lei nº 6.015/73).

O cadastro no Brasil é realizado por diversos órgãos de diferentes instâncias e poderes, não havendo um cadastro que demonstre a totalidade do território nacional. O cadastro das terras urbanas deveria ser feito para fins de cobrança do IPTU pelos aproximados 5.570 municípios do país.

Em 2009, o Ministério das Cidades publicou a portaria ministerial nº 511 (BRASIL, 2009) referente às diretrizes para a criação, instituição e atualização do Cadastro Territorial Multifinalitário (CTM) nos municípios brasileiros, definido como inventário territorial oficial e sistemático do município e embasado no levantamento dos limites de cada parcela que recebe uma identificação numérica inequívoca. De acordo com o artigo 2º dessa portaria, a parcela cadastral é a menor unidade do cadastro, definida como uma parte contígua da superfície terrestre com regime jurídico único.

O cadastro das terras rurais (públicas e privadas) é feito pelo INCRA que, em tese, gerencia o Sistema Nacional de Cadastro Rural, englobando terras públicas, privadas e florestas nacionais. Esse sistema de cadastro é o que mais se aproxima de um cadastro fundiário, tem alcance nacional, é de caráter obrigatório para todos os proprietários e possuidores (públicos e privados) e autodeclaratório, ou seja, as informações que constam dele são prestadas pelo próprio declarante. Cada ente público que seja proprietário ou possuidor de terras tem que cadastrar seus imóveis no SNCR, tendo em vista a lei nº 5.868/72, que obriga todos a efetuarem o cadastro de seus imóveis.

No Brasil, existem vários outros cadastros de terras referentes às áreas públicas que são separados por tema e administrados pelos órgãos aos quais lhes compete a gestão: o cadastro das terras indígenas, feito pela FUNAI; o Cadastro de Imóveis Rurais (CAFIR), administrado pela Receita Federal do Brasil, que contém as informações cadastrais dos imóveis rurais obtidas por meio da inscrição do imóvel rural ou pela Declaração de Imposto Territorial Rural (DITR); o Cadastro Ambiental Rural, gerenciado pelo Ministério do Meio Ambiente, que é um cadastro público eletrônico de âmbito nacional, obrigatório para todos os imóveis rurais, com a finalidade de integrar as informações ambientais das propriedades e posses rurais, compondo uma base de dados para controle, monitoramento, planejamento ambiental e econômico, e combate ao desmatamento; o Cadastro Nacional das Unidades de Conservação (CNUC), que é um sistema integrado de banco de dados com informações padronizadas das unidades de conservação geridas pelos três níveis de governo e por particulares, mantido e organizado pelo Ministério do Meio Ambiente (MMA) com a colaboração do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente (IBAMA) e dos órgãos federais, estaduais e municipais.

Esses cadastros não têm interoperabilidade entre si; cada órgão trabalha sobre as áreas de sua competência e utiliza diferentes conceitos para definir ‘as propriedades’. A maioria dos órgãos públicos não cadastra e registra suas terras como deveria, fazendo com que o Brasil não tenha sistemas de cadastro e registro que se complementem e sejam dinâmicos, como demonstrado anteriormente.

No ano de 2001, foi criado o Cadastro Nacional de Imóveis Rurais (CNIR) pela lei nº 10.267, um cadastro de caráter obrigatório (imóveis públicos e privados), declaratório, com a informação gráfica do imóvel que possibilitará conhecer a malha fundiária rural brasileira e integrará as diferentes bases de dados cadastrais com o Cartório de Registro de Imóveis. Está sendo desenvolvido e gerenciado pelo INCRA e pela Receita Federal do Brasil (RFB) e tem como objetivo atender à necessidade de um cadastro territorial georreferenciado, servindo de base comum às diversas instituições públicas produtoras e usuárias de informações sobre o meio rural. A base de dados que irá compor o CNIR será o batimento de informações do SNCR e do CAFIR. A grande inovação desse cadastro é a necessidade de fornecimento dos dados geoespaciais do imóvel rural, ou seja, o declarante terá que apresentar o georreferenciamento do imóvel com exatidão e sua integração com o Cartório de Registro de Imóveis.

Existem outras definições de cadastro e registro fornecidas pelos Oficiais de Registro de Imóveis do Brasil:

Cadastro territorial é um conjunto de informações sobre o território feito pelo Executivo para viabilizar sua atuação político-administrativa na condução do Estado, orientando as políticas públicas com vistas ao desenvolvimento nacional. E o registro atua na constituição do direito da propriedade privada, com o objetivo não apenas de garantir o direito do titular em face de outros particulares, mas, principalmente, o direito do povo em face ao próprio Estado, que deverá respeitar o direito fundamental da propriedade privada. Por esse motivo o registrador é um guardião da liberdade civil em face do próprio poder público (AUGUSTO, 2013, p. 67)

Assim, podem-se estabelecer as seguintes diferenças entre o registro e cadastro no Brasil (Quadro 1):

Quadro 1 : Diferenças entre registro e cadastro

	Registro	Cadastro
Definição	Cuida do direito constitucional da propriedade privada e dos demais direitos ligados ao bem imóvel.	Tem interesse específico de inventariar dados para diferentes fins.
Objetivo	Sua finalidade é constituir um direito legal ao indivíduo.	Sua finalidade é político-administrativa para atingir objetivos que melhorem a forma de gerência estatal.
Metodologia	Registra os imóveis qualificados pela existência de um proprietário.	Cadastra os imóveis e outras informações associadas a ele, havendo ou não direitos incidentes.
Tipo de direito	Constitui direito real ao proprietário.	Não reconhece direito de propriedade.
Execução	Atribuição do Poder Judiciário, por meio dos Cartórios de Registro de Imóveis.	Atribuição do Poder Executivo por meio dos órgãos da administração fundiária.
Legalidade	Fornece publicidade e legalidade à aquisição do imóvel.	Fornece informações consolidadas do imóvel cadastrado.

FONTE: ELABORAÇÃO PRÓPRIA COM BASE EM AUGUSTO (2013)

O Quadro 1 trata das diferenças entre o registro e o cadastro. A começar pela definição, nota-se que o registro é mais amplo, tendo em vista que cuida do direito constitucional de propriedade, criando direitos legais ao proprietário, enquanto o cadastro serve apenas como um banco de dados com o objetivo de auxiliar na gestão administrativa do Estado e não cria direitos legais sobre a propriedade para o indivíduo que efetuou o cadastro. O registro é feito pelos Cartórios de Registro de Imóveis existentes nos estados da federação. O cadastro é uma atribuição dos órgãos que se relacionam de alguma forma com a terra (INCRA, FUNAI, MMA/SFB, RFB, institutos estaduais de terras, municípios, entre outros). Em síntese, o registro é o ato que dá publicidade e legalidade ao proprietário, tendo efeito contra atos de terceiros, enquanto o cadastro é meramente informativo. Percebe-se, então, que,

no Brasil, o registro e o cadastro são atribuições que estão alocadas em diferentes instituições, têm diferentes efeitos e objetivos, embora, como demonstrado no item I do artigo, eles se complementem para que o sistema de administração fundiária funcione de forma a promover uma boa governança de terras.

No Brasil, coexistem conceitos diferentes de imóvel rural, de acordo com o objetivo (fundiário ou tributário). O desafio para a integração dos vários cadastros existentes no Brasil consiste no fato de os mesmos terem conceitos específicos do que seja a propriedade.

Criado (2010, p. 135-136)¹¹ escreve, de forma geral, sobre o conceito de propriedade e a dificuldade de defini-lo a partir do próprio registro de imóveis. Contudo, sua argumentação reflete com exatidão os problemas enfrentados no Brasil:

É claro que, se o registro de Imóveis pretende publicar o que poderíamos chamar a história jurídica dos imóveis, e sendo estes o pilar sobre o qual se apoiam os direitos reais, a realidade primária em um sistema registral é a propriedade. Esta é, normalmente, uma superfície terrestre, delimitada por uma linha e suas pertenças. Porém, este conceito de propriedade não coincide exatamente com o de propriedade registral. A propriedade, no sentido registral, é tudo o que abre fôlio no Registro (matrícula). No Registro podem inscrever-se como uma propriedade explorações agrícolas ou industriais formadas por: propriedades não limítrofes; os diferentes andares e locais de um edifício sujeito ao regime de propriedade horizontal e, inclusive, os andares projetados ou cuja construção esteja apenas começando; as cotas indivisas de propriedade destinadas a garagens ou estacionamento de veículos, se levam inscritos o uso de um ou mais lugares determinados; a água, as concessões administrativas sobre bens imóveis (arts. 8º da Lei Hipotecária e 31, 44 e 68 do RH). São, portanto, vários tipos de propriedade que acedem ao registro, motivo pelo qual é demasiado complicado dar um conceito de propriedade.

O autor argumenta que o conceito de propriedade é equívoco e que existem vários tipos de propriedade: material, rústica ou rural, urbana, cadastral, cadastral rural e urbana, funcional, especial, registral.

O conceito de propriedade e sua definição física antecedem o registro dos direitos nos Cartórios de Registro de Imóveis, como explica Criado (2010). Entretanto, essa definição física e o conceito de propriedade (CRIADO, 2010, p. 138) são deficitários e causam problemas (como a sobreposição geográfica de imóveis), que ele chama de erros conjunturais nos registros de propriedade: a falta de uso de altas tecnologias para a identificação de propriedades; a possibilidade de descrições literais das propriedades; as vendas das propriedades que, normalmente, se realizavam por meio de desenhos sem precisar exatamente seu lugar e seu espaço; um aceite inferior para não ter de suportar uma determinada carga tributária. Para o autor:

¹¹ Registrador imobiliário em Priego de Córdoba - Espanha, coordenador do Curso de Direito Registral para a Iberoamérica (CADRI) do Colégio de Registradores da Espanha.

[...] esses erros conjunturais ou institucionais são suscetíveis de serem corrigidos gradualmente, pois as propriedades que fazem fronteiras com outras propriedades têm uma forma determinada e uma configuração geométrica definida, o que se pode obter impondo aos registradores que disponham de aplicações informáticas para o tratamento de bases geográficas, permitindo sua coordenação com as propriedades registrais e a incorporação a estas de sua qualificação urbanística, meio ambiental ou administrativa correspondente.

O Quadro 2 demonstra como as definições e conceitos sobre o imóvel rural são diferentes de um órgão para o outro:

Quadro 2 : Definições e conceitos de imóvel rural

Órgão Gestor	INCRA	INCRA/RFB	RFB	FUNAI	MMA
Denominação do Cadastro	SNCR	CNIR/SIGEF	CAFIR	Cadastro das Terras Indígenas	CAR
Definição/conceito de imóvel rural	Inciso I, do Art. 4º, do Estatuto da Terra: o prédio rústico, de área contínua qualquer que seja a sua localização que se destina à exploração extrativa agrícola, pecuária ou agroindustrial, quer através de planos públicos de valorização, quer através de iniciativa privada.	A área objeto da certificação é a que corresponde à matrícula.	A unidade cadastral é o imóvel rural definido na lei nº 9.393, de 1996, art. 1º, § 2º: imóvel rural significa a área contínua, formada de uma ou mais parcelas de terras, localizada na zona rural do município.	§ 1º, do art. 231, da CF: São terras tradicionalmente ocupadas pelos índios as por eles habitadas em caráter permanente, as utilizadas para suas atividades produtivas, as imprescindíveis à preservação dos recursos ambientais necessários a seu bem-estar e as necessárias a sua reprodução física e cultural, segundo seus usos, costumes e tradições.	Inciso I, do art. 4º do Estatuto da Terra: o prédio rústico, de área contínua, qualquer que seja a sua localização, que se destina à exploração extrativa agrícola, pecuária ou agroindustrial, quer através de planos públicos de valorização, quer através de iniciativa privada.

FONTE: ELABORAÇÃO PRÓPRIA COM BASE EM INCRA (2015).

Ainda, existe diferenciação do que seja o imóvel para o registro de imóveis brasileiro, tendo a matrícula como “propriedade imobiliária” e presumindo que a propriedade imobiliária rural seja aquela que não se encontra inserida no perímetro urbano.

Acredita-se que os problemas e erros conjunturais existentes no cadastro e no registro brasileiros possam ser resolvidos pela criação do CNIR que deverá suprir as lacunas, tendo em vista que a propriedade estará exatamente delimitada e localizada geoespacialmente, possibilitando a coordenação cadastral de uma propriedade

registrada no Cartório de Imóveis. Dessa forma, o princípio da especialidade inerente à descrição da propriedade será realmente o princípio norteador do sistema registral, trazendo segurança jurídica aos direitos sobre uma propriedade claramente definida.

Em síntese, tem-se sistemas de registro e de cadastro que, mesmo distintos, se complementam e proporcionam o conhecimento do território nacional, possibilitando uma melhor gestão pelo poder público e segurança jurídica para a população em geral.

Principais Problemas Decorrentes

A posse causa um descontrole na administração das terras pelo fato de estar regulada como direito sem que, contudo, exista uma forma de controle sobre o apossamento, fundamentalmente por não existir ainda um cadastro.

As inconsistências da governança de terras no Brasil são advindas dessa fragilidade, que possibilita que imóveis de posseiros e de proprietários sejam cadastrados por meio de um número, somente com a informação literal descritiva, ou seja, sem a informação gráfica que delimite fisicamente a área. Essa fragilidade entre o sistema de cadastros e o de registros repercute em diversas fraudes existentes no mercado de terras e impede que as políticas públicas que necessitem de uma base fundiária sejam eficientes e eficazes.

Além da fragilidade entre os registros de propriedade e os sistemas de cadastro, na dinâmica de aquisição de terras no Brasil, existem dois tipos de direitos que coexistem: o direito de posse e o direito de propriedade, que têm efeitos diferentes, sendo ambos aceitos pelos sistemas de cadastros vigentes. A existência paralela da posse e da propriedade e a falta da obrigatoriedade de efetuar o registro no Cartório de Registro de Imóveis fazem com que a dinâmica fundiária no Brasil se torne confusa e passível de diversos tipos de fraude que impossibilitam uma boa governança e a efetiva atuação dos órgãos estatais para que exerçam suas atribuições e tenham controle sobre seus cadastros.

A articulação entre o registro de direitos e o cadastro dos aspectos físicos é exigência da segurança imposta pela necessidade social para o desenvolvimento de uma economia eficiente, da proteção do bem comum e da justiça social; dá veracidade às informações; amplia a identificação dos bens imóveis e de seus proprietários com a finalidade de ratificar se a descrição da matrícula corresponde ao espaço físico que ocupa; melhora a determinação dos direitos de propriedade e a função de planejamento do próprio Estado.

O caminho legal para a aquisição de um imóvel seria a lavratura da escritura e o seu registro no Registro de Imóveis. Contudo, no Brasil, por motivos culturais e até mesmo para sonegar impostos, as pessoas não têm o hábito de registrar as escrituras ou os demais documentos elencados em lei. O resultado do não registro do imóvel é a interrupção no procedimento de aquisição do domínio, ocasionando descontrole do Registro de Imóveis, que não terá ciência da transferência do bem a outro proprietário. Assim, esse imóvel terá a cadeia dominial interrompida na

matrícula, causando problemas de identificação de possíveis possuidores, até mesmo para os órgãos públicos e seus cadastros, pois as informações quanto a titularidade e a área estarão desatualizadas.

Outro ponto a ser observado é o fato de a legislação permitir que as escrituras de compra e venda de imóveis que representam o direito de posse a justo título possam ser elaboradas em qualquer Tabelionato de Notas do país, ou seja, que o cidadão possa lavrar a escritura de um imóvel localizado na cidade de São Paulo em um Tabelionato de Notas na cidade de Macapá/AP, por exemplo. Deveria ser obrigatório que o registro dessa escritura fosse feito no cartório de imóveis da cidade de São Paulo, mas como o hábito é o não registro e a prática de transacionar esse documento no mercado, esse expediente de registrar alhures acarreta no desconhecimento das transmissões imobiliárias realizadas nos Tabelionatos de Notas, deixando essas transações à margem da governança fundiária.

Além da ausência do registro das escrituras, a existência dos “contratos de gaveta” e até mesmo dos contratos verbais (possíveis pelo Código Civil Brasileiro) inviabiliza a governança fundiária por sua permanência no âmbito da posse sem que estejam escriturados e registrados, ainda que cadastrados nos órgãos da Administração Pública. Esses documentos podem constituir o adquirente na posse e até na aquisição de propriedade por meio de ação judicial de usucapião, podendo, inclusive, facilitar esquemas de grilagem de terras públicas.

Todos esses expedientes ocasionam e demonstram a fragilidade do atual sistema de registros de imóveis no Brasil, que abre possibilidades de grilagem de terras.

Sanadas as inconsistências decorrentes dos problemas históricos e dos erros conjunturais que se consolidaram no decorrer do tempo, existirá um sistema de administração de terras em que o Registro de Imóveis conterá a informação jurídica definidora dos direitos de propriedade, publicando os seus titulares e a legitimação para dispor da propriedade, o que é fundamental numa economia de mercado. O cadastro físico, por sua vez, terá informação sobre as características físicas e geoespaciais dos imóveis, possibilitando, assim, a adequação das informações contidas no cadastro aos direitos guardados no Registro de Imóveis (CRIADO, 2010).

Muito embora não se tenha entrado no mérito dos cadastros temáticos a partir de uma base territorial devidamente definida no cadastro fundiário, será possível que os órgãos de natureza fiscal, ambiental e outros tenham a possibilidade de gestão de seus objetos de forma mais eficiente. Dessa forma, poderá se alcançar o cadastro multifinalitário.

Considerações Finais

Conforme abordado, é possível verificar que a consolidação dos direitos sobre a propriedade indefinida é um dos problemas que persistem até os dias atuais, sendo esse um aspecto relevante que caracteriza a debilidade da governança fundiária brasileira. Como decorrência, os setores públicos e privados e a sociedade civil são

refêns da história da ocupação territorial, sendo difícil apurar atualmente quais desses registros de direitos consolidados sobre propriedades indefinidas foram efetuados de forma regular ou não.

Historicamente, observou-se que, embora o Brasil tenha adotado o sistema registral, em tese, para comprovar o domínio, na prática, desde a época do Brasil Colônia, o modo de aquisição de terras utilizado para a ocupação do território foi o apossamento. Em que pesem os entendimentos contrários, a teoria é completamente discrepante da prática, uma vez que, sobre a posse, não há qualquer tipo de controle. Esse fato faz com que o Estado não consiga ter uma boa gestão sobre suas terras e despenda vultosos recursos e muita energia de trabalho para *ex post* regularizar as posses existentes sobre as terras públicas por meio de procedimentos de regularizações fundiárias de grandes áreas, o que traz insegurança jurídica para a aquisição de terras em geral.

O Brasil desenvolveu cadastros muito frágeis quanto à definição da propriedade, tendo em vista que ela não era realizada com exatidão, de modo a identificar a parcela cadastrada. Ainda, os registros de direitos foram concebidos sobre propriedades indefinidas quanto às suas características físicas e localização geográfica, fato que não traz a garantia do direito sobre a propriedade descrita na matrícula.

Na literatura internacional, já existe um modelo proposto de sistemas de administração de terras que contempla o cadastro (estático) com o registro (dinâmico). Entretanto, para que o sistema opere, as propriedades, sejam elas públicas, sejam elas privadas, deverão estar descritas com exatidão quanto às suas características de limites, confrontações e localização geográficas, o que atualmente é perfeitamente possível a partir da edição da Lei 10.267, que obriga o georreferenciamento dos imóveis rurais.

Em última análise, o registro e a gestão da terra continuarão sendo de competência da legislação nacional de cada país, mas um instrumento internacional em relação ao direito humano de acesso a terra influenciaria a legislação fundiária e as reformas agrárias adotadas no âmbito nacional.

A questão sobre a definição de um conceito de propriedade ou imóvel rural estará resolvida a partir do momento em que os cadastros nacionais, sejam eles fundiários, sejam eles temáticos, adotem o conceito de parcela, que poderá ter operabilidade, inclusive com o sistema matricial existente no registro de direitos de imóveis.

Outro ponto a ser observado é o fato de o cadastro e o registro nunca terem sido usados de forma complementar pela Administração Pública e pelos guardiões do direito de propriedade. Contudo, a construção do CNIR deverá suprir essas lacunas, tendo em vista que a propriedade estará exatamente delimitada e localizada geoespacialmente, possibilitando a coordenação cadastral de uma propriedade registrada no Cartório de Imóveis. Será também possível, a partir de imóveis georreferenciados e descritos com exatidão no Cartório de Registro de Direitos sobre a Propriedade, discriminar terras públicas e privadas, eliminando os mecanismos de apossamento de terras públicas e trazendo segurança jurídica.

REFERÊNCIAS

- ALCÁZAR-MOLINA, M. **Catastro, Propiedad y Prosperidad**. Jaén: Universidad de Jaén, 2010.
- AUGUSTO, E.A.A. **Registro de imóveis, Retificação de Registro e Georreferenciamento: Fundamento e Prática**. São Paulo: Saraiva: 2013. p. 310-311.
- BENATTI, J.H. **Direito de Propriedade e Proteção Ambiental no Brasil: apropriação e o uso dos recursos naturais no imóvel rural**. Tese de doutorado. Universidade Federal do Pará, Belém, 2003, 345 p.
- BRASIL. **Constituição, 1824**. Constituição Política do Império do Brasil: elaborada por um Conselho de Estado e outorgada pelo Imperador D. Pedro I, em 25 de março de 1824. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao24.htm>. Acesso em: 21 jul. 2015.
- BRASIL. **Constituição, 1891**. Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil: 24 de fevereiro de 1891. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao91.htm>. Acesso em: 21 jul. 2015.
- BRASIL. **Constituição, 1988**. Constituição Federal da República Federativa. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 21 jul. 2015.
- BRASIL. **Decreto nº 1.318 de 30 de janeiro de 1854**. Manda executar a Lei nº 601, de 18 de Setembro de 1850. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1851-1899/D1318.htm>. Acesso em: 21 jul. 2015.
- BRASIL. **Decreto-Lei nº 1.510 de 27 de dezembro de 1976**. Dispõe sobre a tributação de resultados obtidos na venda de participações societárias pelas pessoas físicas; altera o Decreto-lei nº 1.381, de 23 de dezembro de 1974, que dispõe sobre o tratamento tributário aplicável à pessoa física equiparada à pessoa jurídica em decorrência de operações com imóveis e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Decreto-Lei/1965-1988/Del1510.htm>. Acesso em: 21 jul. 2015.
- BRASIL. **Decreto n.º 1.775 de 08 de janeiro de 1996**. Dispõe sobre o procedimento administrativo de demarcação das terras indígenas e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D1775.htm>. Acesso em: 21 jul. 2015.
- BRASIL. **Decreto nº 2.375 de 24 de novembro de 1987**. Revoga o Decreto-lei nº 1.164, de 1º de abril de 1971, dispõe sobre terras públicas e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del2375.htm>. Acesso em: 21 jul. 2015.
- BRASIL. **Decreto nº 4.449 de 30 de outubro de 2002**. Regulamenta a Lei nº 10.267, de 28 de agosto de 2001, que altera dispositivos das Leis nº 4.947, de 6 de abril de 1966; nº 5.868, de 12 de dezembro de 1972; nº 6.015, de 31 de dezembro de 1973; nº 6.739, de 5 de dezembro de 1979; e nº 9.393, de 19 de dezembro de 1996 e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/d4449.htm>. Acesso em: 21 jul. 2015.
- BRASIL. **Decreto nº 4.276, de 21 de junho de 2002**. Acresce dispositivo ao Decreto no 49.875, de 11 de janeiro de 1961, que cria o “Parque Nacional do Tocantins”, no Estado de Goiás, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/d4276.htm>. Acesso em: 21 jul. 2015.
- BRASIL. **Decreto nº 6.081, de 12 de abril de 2007**. Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções Gratificadas do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão e dá outras providências. Disponível em: <<http://www010.dataprev.gov.br/sislex/paginas/23/2007/6081.htm>>. Acesso em: 21 jul. 2015.

BRASIL. **Decreto 7.860, de 06 de dezembro de 2012.** Cria a Comissão Nacional para Assuntos de Praticagem, com o objetivo de elaborar propostas sobre regulação de preços, abrangência das zonas e medidas de aperfeiçoamento relativas ao serviço de praticagem; e altera o Decreto no 2.596, de 18 de maio de 1998. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2012/Decreto/D7860.htm>. Acesso em: 21 jul. 2015.

BRASIL. **Decreto nº 49.875, de 11 de janeiro de 1961.** Cria o “Parque Nacional do Tocantins” no Estado de Goiás e dá outras providências. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/Antigos/D49875.htm>. Acesso em 21 jul. 2015.

BRASIL. **Decreto nº 72.106, de 18 de abril de 1973.** Regulamenta a Lei nº 5.868, de 12 de dezembro de 1972, que institui o Sistema Nacional de Cadastro Rural e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1970-1979/D72106.htm>. Acesso em: 21 jul. 2015.

BRASIL. **Decreto-Lei nº 1.381, de 23 de dezembro de 1974.** Dispõe sobre o tratamento tributário aplicável à empresa individual nas atividades imobiliárias e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Decreto-Lei/1965-1988/Del1381.htm>. Acesso em: 21 jul. 2015.

BRASIL. **Decreto-Lei nº 1.164, de 1º de abril de 1971.** Revogado pelo Decreto-Lei nº 2.375, de 24.11.1987. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del1164.htm>. Acesso em: 21 jul. 2015.

BRASIL. **Decreto-Lei nº 2.375, de 24 de novembro de 1987.** Revoga o Decreto-lei nº 1.164, de 1º de abril de 1971, dispõe sobre terras públicas e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del2375.htm>. Acesso em: 21 jul. 2015.

BRASIL. **Instrução Normativa SRF nº 272, de 30 de dezembro de 2002.** Dispõe sobre o Cadastro de Imóveis Rurais (Cafir). Disponível em: <<http://normas.receita.fazenda.gov.br/sijut2consulta/link.action?idAto=15155&visao=anotado>>. Acesso em: 21 jul. 2015.

BRASIL. **Instrução Normativa RFB nº 1.112, de 28 de dezembro de 2010.** Aprova o programa e as instruções para preenchimento da Declaração sobre Operações Imobiliárias, versão 6.1, define regras para a sua apresentação e dá outras providências. Disponível em: <<http://normas.receita.fazenda.gov.br/sijut2consulta/link.action?visao=anotado&idAto=16084>>. Acesso em: 21 jul. 2015.

BRASIL. **Lei nº 317, de 21 de outubro de 1843.** Fixando a Despesa e orçamento da Receita para os exercícios de 1843 - 1844, e 1844 - 1845. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LIM/LIM317.htm>. Acesso em: 21 jul. 2015.

BRASIL. **Lei nº 323, de 22 de junho de 1895.** Dispõe sobre as terras devolutas, sua medição, demarcação e aquisição, sobre legitimação ou revalidação das posses e concessões, discriminação do domínio público do particular e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/lei/1895/lei-323-22.06.1895.html>>. Acesso em: 21 jul. 2015.

BRASIL. **Lei nº 601, de 18 de setembro de 1850.** Dispõe sobre as terras devolutas do Império. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L0601-1850.htm>. Acesso em: 21 jul. 2015.

BRASIL. **Lei nº 1.237, de 24 de setembro de 1864.** Revogado pelo Decreto nº 370, de 1890. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/LIM/LIM1237.htm>. Acesso em: 21 jul. 2015.

BRASIL. **Lei nº 3.071, de 1º de janeiro de 1916.** Código Civil dos Estados Unidos do Brasil. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L3071.htm>. Acesso em: 21 jul. 2015.

BRASIL. **Lei nº 4.504, de 30 de novembro de 1964.** Dispõe sobre o Estatuto da Terra e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L4504.htm>. Acesso em: 21 jul. 2015.

BRASIL. **Lei n.º 4.947, de 06 de abril de 1966.** Fixa Normas de Direito Agrário, Dispõe sobre o Sistema de Organização e Funcionamento do Instituto Brasileiro de Reforma Agrária e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L4947.htm>. Acesso em: 21 jul. 2015.

BRASIL. **Lei n.º 5.868, de 12 de novembro de 1972.** Cria o Sistema Nacional de Cadastro Rural e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L5868.htm>. Acesso em: 21 jul. 2015.

BRASIL. **Lei n.º 6.001, de 19 de dezembro de 1973.** Dispõe sobre o Estatuto do Índio. Disponível em : <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L6001.htm>. Acesso em: 21 jul. 2015.

BRASIL. **Lei n.º 6.015, de 31 de dezembro de 1973.** Dispõe sobre os registros públicos e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L6015original.htm>. Acesso em: 21 jul. 2015.

BRASIL. **Lei n.º 6.739, de 05 de dezembro de 1979.** Dispõe sobre a matrícula e o registro de imóveis rurais e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L6739.htm>. Acesso em: 21 jul. 2015.

BRASIL. **Lei n.º 8.022, de 12 de abril 1990.** Altera o sistema de administração das receitas federais e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1989_1994/L8022.htm>. Acesso em: 21 jul. 2015.

BRASIL. **Lei n.º 8.629, de 25 de fevereiro de 1993.** Dispõe sobre a regulamentação dos dispositivos constitucionais relativos à reforma agrária, previstos no Capítulo III, Título VII, da Constituição Federal. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L8629.htm>. Acesso em: 21 jul. 2015.

BRASIL. **Lei n.º 9.393, de 19 de dezembro de 1996.** Dispõe sobre o Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural - ITR, sobre o pagamento da dívida representada por Títulos da Dívida Agrária e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/leis/L9393.htm>. Acesso em: 21 jul. 2015.

BRASIL. **Lei n.º 9.985, de 18 de julho de 2000.** Regulamenta o art. 225, § 1o, incisos I, II, III e VII da Constituição Federal, institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9985.htm>. Acesso em: 21 jul. 2015.

BRASIL. **Lei n.º 10.267, de 28 de agosto de 2001.** Altera dispositivos das Leis n.º 4.947, de 6 de abril de 1966, n.º 5.868, de 12 de dezembro de 1972, n.º 6.015, de 31 de dezembro de 1973, n.º 6.739, de 5 de dezembro de 1979, n.º 9.393, de 19 de dezembro de 1996 e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LEIS_2001/L10267.htm>. Acesso em: 21 jul. 2015.

BRASIL. **Lei n.º 10.460, de 10 de janeiro de 2002.** **Dá nova redação aos arts. 544, 1.561, 1.723, 1.789, 1.797, 1.829, 1.830, 1.831, 1.832, 1.836, 1.837, 1.838, 1.839, 1.845, 1.846 e 2.003 da Lei n.º 10.460, de 10 de janeiro de 2002, que “Institui o Código Civil”, e ao art. 990 da Lei n.º 5.869, de 11 de janeiro de 1973, que “Institui o Código de Processo Civil”, acrescenta e revoga dispositivos e dá outras providências.** Disponível em: <<http://www.lexml.gov.br/urn/urn:lex:br:camara.deputados:projeto.lei;pl:2012-12-19;4908>>. Acesso em: 21 jul. 2015.

BRASIL. **Lei n.º 11.284/2006, de 2 de março de 2006.** Dispõe sobre a gestão de florestas públicas para a produção sustentável; institui, na estrutura do Ministério do Meio Ambiente, o Serviço Florestal Brasileiro - SFB; cria o Fundo Nacional de Desenvolvimento Florestal - FNDF; altera as Leis n.º 10.683, de 28 de maio de 2003, n.º 5.868, de 12 de dezembro de 1972, n.º 9.605, de 12 de fevereiro de 1998, n.º 4.771, de 15 de setembro de 1965, n.º 6.938, de 31 de agosto de 1981, e n.º 6.015, de 31 de dezembro de 1973 e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/lei/111284.htm>. Acesso em: 21 jul. 2015.

BRASIL. **Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012.** Dispõe sobre a proteção da vegetação nativa; altera as Leis nº 6.938, de 31 de agosto de 1981, nº 9.393, de 19 de dezembro de 1996, e nº 11.428, de 22 de dezembro de 2006; revoga as Leis nº 4.771, de 15 de setembro de 1965, e nº 7.754, de 14 de abril de 1989, e a Medida Provisória nº 2.166-67, de 24 de agosto de 2001 e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/112651.htm>. Acesso em: 21 jul. 2015.

BRASIL. Ministério das Cidades. **Portaria nº 511, de 7 de dezembro de 2009.** Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Poder Executivo, Brasília, DF, 08 dez. 2009. Seção 1, p.75.

BRASIL. **Norma de Execução INCRA /DF/ Nº 92, de 22 de fevereiro de 2010.** Estabelece as diretrizes e procedimentos referentes à Certificação e Atualização Cadastral de Imóveis Rurais, disposto no §1º, do artigo 9º, do Decreto 4.449, de 30 de outubro de 2002, alterado pelo Decreto 5.570, de 31 de outubro de 2005 e na Norma Técnica para Georreferenciamento de Imóveis Rurais. Disponível em: <http://www.esteio.com.br/downloads/legislacao/NE_92_DF.pdf>. Acesso em: 21 jul. 2015.

BRASIL. **Norma de Execução INCRA /DF/ Nº 96, de 15 de setembro de 2010.** Estabelece as diretrizes e procedimentos referentes a Certificação de Imóveis Rurais no Incra disposto no Decreto 4.449, de 30 de outubro de 2002, alterado pelo Decreto 5.570, de 31 de outubro de 2005 e na Norma Técnica para Georreferenciamento de Imóveis Rurais. Disponível em: <http://www.lex.com.br/doc_10242816_NORMA_DE_EXECUCAO_N_96_DE_15_DE_SETEMBRO_DE_2010.aspx>. Acesso em: 21 jul. 2015.

BRASIL. **Norma de Execução INCRA/DF/ 105, de 27 de novembro de 2012.** Regulamenta o procedimento de certificação da poligonal objeto de memorial descritivo de imóveis rurais a que se refere o § 5º do art. 176 da Lei nº 6.015, de 31 de dezembro de 1973, e a norma técnica para georreferenciamento de imóveis rurais. Disponível em: <http://www.lex.com.br/legis_23999823_NORMA_DE_EXECUCAO_N_105_DE_26_DE_NOVEMBRO_DE_2012.aspx>. Acesso em: 21 jul. 2015.

BRASIL. **Norma de Execução INCRA/DF/ nº 107, de 23 de agosto de 2013.** Estabelece os procedimentos a serem realizados pelo INCRA para promover a gestão da certificação de imóveis rurais. Disponível em: <https://sigcf.incra.gov.br/static/documentos/norma_execucao_107.pdf>. Acesso em: 21 jul. 2015.

BRASIL. **Portaria INCRA nº 578, de 16 de setembro de 2010.** Aprova a revisão da 2ª Edição da Norma Técnica para Georreferenciamento de Imóveis Rurais. Disponível em: <<https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=226670>>. Acesso em: 21 jul. 2015.

CRIADO, F.A.P. O registro e seu desafios no novo milênio: ordem, progresso e proteção ambiental. p. 113 -147. In: **Registro de Imóveis e meio ambiente.** São Paulo: Saraiva, 2010.

DI PIETRO, M.S.Z. **Direito Administrativo.** São Paulo: Atlas. 2008. p. 630.

FOOD AND AGRICULTURAL ORGANISATION OF THE UNITED NATIONS (FAO). 2002. **Land tenure and rural development.** Rome, 2002.

HAMPEL, G. From Tax-Oriented to Multi-Purpose Cadastres. **Inter-regional workshop cadastral surveying, mapping and land information (report).** Hannover, November 18 - December 20, 1978.

HENSSEN, J. Cadastral Information, an important land management tool, Proceedings CCS Summer Course Cadastral Information Management, Delft, 1994.

_____. Basic principles of the main cadastral systems in the world. **Modern Cadastres and Cadastral Innovations, Proceedings of the One Day Seminar in Delft on May 16, FIG Commission 7 and University of Melbourne, 1995,** p. 5-12

_____. **Land Registration and Cadastre Systems**. Principles and Related Issues. Lecture notes, masters program in land management and land tenure. Munchen, Germany, TU, 2010

HOLSTON, J. Legalizando o ilegal: propriedade e usuração no Brasil. **Revista Brasileira Ciências Sociais** n. 21, São Paulo, ano 8, fev. 1993.

JACOMINO, S. **Registro e cadastro – Uma Interconexão Necessária**. Disponível em: <http://www.quinto.com.br/artigos_31.htm>. Acesso em: 30 mai. 2016.

KURANDT, F. **Grundbuch und Liegenschaftskataster** [Land book and parcel cadastre], Sammlung Wichmann, Band 18, Berlin: Herbert Wichmann Verlag (German), 1957.

LAMANA PAIVA, J. P. Disponível em: <http://www.lamanapaiva.com.br/banco_arquivos/SISTEMA_TORRENS_CNJ_2011_REVISADO.pdf>. Acesso em: 30 jun. 2015.

NERY JUNIOR, N.; NERY, R.M.A. **Código de Processo Civil Comentado**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 9 ed., 2012. p. 2031.

REYDON, B.P. A regulação institucional da propriedade da terra no Brasil: uma necessidade urgente. **E-Premissas: Revista de Estudos Estratégicos**. UNICAMP, 2007. v. 1, p. 25-60.

ROCHA, I. et al. **Manual de Direito agrário Constitucional – Lições de Direito Agroambiental**. Belo Horizonte: Fórum, 2010.

SILVA, L. O. **Terras devolutas e latifúndio**: efeitos da Lei de 1850. Campinas: Editora da UNICAMP, 1996

_____. **Terras devolutas e latifúndio**. Campinas: Editora da UNICAMP, 2008.

UNITED NATIONS. **Report of the Ad Hoc Group of Experts on Cadastral Surveying and Land Informations Systems**. New York, 1985.

WILLIAMSON, I. et al. **Land administration for sustainable development**. Redlands, CA: Esri Press, 2010.

ZEVENBERGEN, J. **Systems of Land Registration – Aspects and Effects**, Publications on Geodesy 51 (ISBN 90 6132 277 4), Delft: NCG, Netherlands Geodetic Commission, 2002.

4

Instituições e administração fundiária

BASTIAAN PHILIP REYDON
MÁRCIA SOUZA DE AGUIAR
ANA PAULA DA SILVA BUENO
VITOR BUKVAR FERNANDES

Introdução Problema

Os arranjos institucionais são um compilado de regras que estabelecem o modo como os agentes econômicos podem desenvolver um conjunto particular de atividades econômicas em uma dada sociedade (DAVIS; NORTH, 1971). Estes desempenham funções importantes, pois estimulam atividades produtivas e favorecem um equilíbrio de poder na dinâmica das instituições. Sendo assim, uma vez que as instituições são capazes de aprimorar o desenvolvimento econômico e social por meio de leis e de sua própria organização, produzindo arranjos institucionais compatíveis com fundamentos sociais aceitáveis, é possível constituir avanços e a formação de mecanismos que modifiquem e aprimorem seu ambiente.

No que diz respeito ao sistema de gestão territorial, os arranjos institucionais refletem se há ou não uma governança fundiária madura, o que significa que um conjunto de leis bem integrado e consolidado permite a criação de condições sustentáveis de desenvolvimento. Consequentemente, o uso da terra passa a ser eficiente, promovendo um mercado de terras apropriado e o adequado uso das leis.

Diante desse quadro, o propósito deste capítulo é contribuir com uma análise da dinâmica institucional refletida no ordenamento do território, mostrando como foi solucionada nos países que entenderam a importância de se obter informações cada vez mais detalhadas de seus territórios e as uniram às suas necessidades e conveniências e comparar como essa questão se apresenta hoje no Brasil. Tais países

também aproveitaram o acesso a essas informações para a criação de leis, decretos e regulações que melhorassem seus sistemas na condução de um desenvolvimento nacional mais eficaz. Além disso, são indicadas quatro propostas para o Brasil a partir do conceito de governança policêntrica, sua estruturação e especificidades. Para o estudo, foi usada a abordagem de pesquisa qualitativa com procedimentos técnicos baseados em fontes bibliográficas.

De forma a atingir o objetivo acima destacado, o capítulo está dividido em cinco seções, além desta introdução e da conclusão. A Seção 2 refere-se ao papel e à importância das instituições no desenvolvimento e dinâmica dos arranjos institucionais. Na Seção 3, são analisadas algumas experiências internacionais – Dinamarca, Espanha e Países Baixos – e como foi solucionada a questão do ordenamento territorial. Na Seção 4, são apresentadas as instituições brasileiras para a terra, seu histórico e os arranjos institucionais que não contribuíram para uma governança eficaz da terra. Por fim, na Seção 5, destacam-se quatro propostas para a interconexão das diferentes instituições brasileiras no enfoque da governança policêntrica.

Após o estudo, chega-se à conclusão de que as instituições e o poder econômico e político responsáveis pela regulação do mercado, juntamente com os arranjos institucionais associados aos direitos de propriedade, determinam sua estrutura e dinâmica, contribuindo para as consequências econômicas e sociais sobre a terra.

Instituições

Segundo North (apud MEDEIROS, 2001), o crescimento de longo prazo ou a evolução histórica de uma sociedade é condicionado pela formação e desenvolvimento de suas instituições. O autor argumenta que uma evolução institucional pode ser mais importante do que avanços tecnológicos para o desenvolvimento econômico, pois é capaz de estabelecer arranjos institucionais para estimular atividades produtivas e um equilíbrio de poder.

O paradigma da gestão da terra leva a uma administração multidisciplinar que, segundo Williamson (2010, cap.11), ultrapassa setores e exige uma infraestrutura institucional sustentável, além de outras, para que, em seus arranjos, se desenvolvam capacidades e ações estratégicas implantadas e atualizadas ao longo do tempo.

Em Zevenbergen (2002), a economia em geral e, dentro dela, o mercado de terras só prosperam se houver arranjos institucionais que funcionem, pois são fundamentais para a vida econômica do país, gerando direitos de propriedade seguros. Existe complexidade nesses arranjos, pois cada pessoa envolvida vê através de sua perspectiva e, no entanto, para que o sistema funcione corretamente, é preciso que se perceba a sua totalidade.

Um sistema é um conjunto de unidades que se relacionam intrinsicamente, cujo objetivo é um resultado a ser alcançado, e, devido à sua natureza orgânica, a ação produzida em uma unidade produzirá efeitos nas demais. Daí a integração requerida entre todos os envolvidos e sem sobreposições.

Para a *Food and Agriculture Organization* (FAO, 2007), uma boa governança se refere às instituições formais que apresentem características compreensíveis na definição e clara administração dos direitos de propriedade, em mecanismos simples para identificação e transferência desses direitos, na compilação cuidadosa dos títulos e dos cadastros, além do mapeamento das propriedades e o livre acesso a essas informações.

Os arranjos institucionais citados por North (MEDEIROS, 2001) quando transportados às instituições nacionais brasileiras que dizem respeito à governança de terras poderiam estabelecer uma nova dinâmica territorial com responsabilidade compartilhada, guiadas por um órgão que as conduzisse, o que diminuiria o grau de incerteza diante de toda complexidade, contribuindo, portanto, para uma melhor gestão.

Um adequado sistema de gestão territorial cria condições sustentáveis de desenvolvimento econômico e social, torna eficiente a gestão do uso da terra em todo o espaço delimitado, promove eficientes mercados de terras e faz uso adequado das leis. Para isso, a compreensão do paradigma desenvolvimento sustentável e do que são as diferentes “percepções de terra” passam por uma análise criteriosa sobre mudança e sistema, não só pelos os gestores como pelos os demais envolvidos, principalmente os que atuam diretamente no meio rural.

Algumas Experiências Internacionais

O recurso natural terra, tanto do ponto de vista ecológico, onde se desempenha o papel vital das espécies, quanto do ponto de vista humano, onde se dá a vida cotidiana, forma uma complexa teia que necessita de uma excelente administração para que as abordagens ambientais, sociais, jurídicas e econômicas se adequem às perspectivas dinâmicas e democráticas. Para a Organização das Nações Unidas (ONU, 1996), a terra é uma mercadoria física e um conceito abstrato – é tudo o que há no solo e no subsolo – onde a boa administração garante o desenvolvimento sustentável.

Nos países em desenvolvimento, especialmente, a terra é um dos principais ativos de portfólio, e a forma como ela e alguns outros ativos estão distribuídos exerce um papel importante, diferenciando o desenvolvimento e podendo exercer impactos negativos de longo prazo, quanto mais desigual é essa distribuição. Isso afeta, portanto, os investimentos em infraestrutura, as inovações e demais oportunidades requeridas.

Instituições cadastrais estão inclusas nas várias mudanças políticas e econômicas, pois o fluxo contínuo e o intercâmbio de informações se tornam cada vez mais dinâmicos e necessários para a interação entre as diversas pessoas, e as tecnologias que estão sendo criadas dão mais consistência aos sistemas de informação e comunicação. Um banco de dados completo reflete a coordenação e os serviços evolutivos, que são cada vez mais exigidos pela sociedade e reforçam um sistema cadastral eficiente.

O Cadastro é definido como de suma importância na infraestrutura de desenvolvimento, e o registro, como o reconhecimento legal da propriedade. Ambos contribuem para resolver problemas socioeconômicos que, para isso, requerem o controle do uso do solo, proteção ambiental e planejamento urbano e rural.

Nos países onde a governança foi bem-sucedida houve uma evolução econômica expressa na responsabilidade, transparência, liderança e participação. Em países capitalistas, onde predomina a propriedade privada, o registro de imóveis tem importância fundamental para a questão fundiária e está associado diretamente à constituição, regularização e reconhecimento dos direitos de propriedade.

Historicamente, em alguns sistemas islâmicos e europeus, por exemplo, a herança da terra sempre envolveu compartilhamento entre os descendentes. Isso indica que cada país cria o seu próprio sistema dependendo dos costumes e/ou do sistema legal. Alguns possuem cadastro e registro de terras sob a responsabilidade de um órgão, e outros estão sob a administração de ministérios diferentes, mas com sincronia entre eles. Demonstrando como os temas foram solucionados em alguns países, apresentam-se a seguir os exemplos da Dinamarca, da Espanha e dos Países Baixos (Holanda).

Dinamarca

Com a transformação de sociedade feudal em uma sociedade baseada no mercado com a propriedade privada da terra, em 1844, foi necessário estabelecer um cadastro, que antes era projetado para a coleta de impostos sobre as explorações agrícolas de acordo com a qualidade do solo e depois seguiu para o mapeamento cadastral, de acordo com a nova estrutura de propriedade e com base na área de aldeia/vila e terrenos circundantes (e suas parcelas). A partir de 1900, com a evolução do mercado de terras, o cadastro que tinha mérito fiscal mudou para uma base legal, e a tributação passou a se basear no valor de mercado da terra.

O sistema de registro de terras surgiu em 1845 nos tribunais dos distritos locais como proteção aos direitos legais de propriedade, hipotecas e servidões, com base nas informações cadastrais. O processo cadastral (o cadastro, propriamente e o mapa) e o registro evoluíram de acordo com novos regulamentos e melhorias nas áreas rurais, consistindo em estreita interação entre eles. Em 1960, as leis de zoneamento e planejamento foram aprovadas para controlar a nova infraestrutura da terra, incluindo as preocupações ambientais da década seguinte.

Segundo Nielsen e Kristiansen (2008), um registro nacional de terras é fundamental para a sociedade, independente da forma de governo ou do nível econômico do país, pois assegura a posse da terra e outros direitos privados, estabelece a base real de tributação da propriedade, além de ser uma fonte necessária de informações atualizadas para a administração pública e a legislação em vigor. Nesse contexto, a localização geográfica das propriedades registradas é de grande importância.

Na Dinamarca, a ideia de área de vila ainda é utilizada hoje, como bairro ou uma jurisdição onde se situa o imóvel, mantendo o processo cadastral e o registro em atualização com os novos conceitos da tecnologia da informação e da comunicação, cujo objetivo foi, a partir de 2008, a utilização dos sistemas registrais inteiramente digitais, permitindo o acesso às empresas privadas e ao público.

Já nessa época, o governo dinamarquês vinha coordenando uma grande reforma que incluiu novo zoneamento de distritos judiciais e, nessa reforma, foi contemplada a centralização e a modernização do sistema de registro de terras e do cadastro (juntamente com instituições de crédito hipotecário, bancos, advogados e profissionais licenciados privados, entre outras partes interessadas) e sua interação com o sistema de registro civil, evitando, assim, ambiguidade de informações em diversas instituições públicas.

A Dinamarca e o Sistema de Registro de Terras

O sistema registral de terras na Dinamarca está dividido em três áreas separadas: o Cadastro, de responsabilidade do Ministério do Meio Ambiente, o registro de terras, ao encargo do Ministério da Justiça e o Sistema de Dados Municipais ligado ao Ministério da Previdência Social, todos eles interconectados. Os registros dos bens imóveis são gerenciados e centralizados no Cadastro da *Danish National Survey and Cadastre*, e cada lote possui um número de cadastro que também está localizado no mapa cadastral, incluindo os limites municipais, de regiões e paróquias. O cadastro da propriedade é feito no distrito ou município a que pertence o imóvel, onde são informados dados primários como nome, endereço, área, juntamente com o mapa cadastral feito por meio da requisição de um profissional licenciado privado. O registro de terras (predial) é feito no distrito judicial e está baseado no sistema de registro do Cadastro (central), e contém os dados primários (cadastrais, data de avaliação, código cadastral no distrito ou municipalidade, o número do distrito judicial) e os registros de títulos, hipotecas, servidões etc. O Sistema de Dados Municipais (ESR, sigla em inglês) também é baseado no sistema de registro do Cadastro (central) e contém, além dos dados básicos do cadastro e do registro de terras (inclusive se o imóvel está ocupado ou não), o valor da propriedade, código do tipo de terra, código do uso da terra e impostos. Os registros das propriedades, quando adaptados ao sistema informacional, foram organizados em momentos diferentes por diversas autoridades devido às diferentes tarefas de cada um.

Para reforçar o caráter relevante dos registros prediais, a legislação dinamarquesa criou a Lei do Parcelamento ou Subdivisão, que garante as atualizações de parcelamento do cadastro, mudanças e alterações de limite e a centralização dos dados no Cadastro (central), a Lei do Sistema Registral, que regula quais documentos podem ser registrados, sendo que o registro de terras é constantemente atualizado de acordo com as mudanças de fronteira e a Lei de Avaliação da Propriedade. Juntas, são coordenadas com base no conceito de propriedade da Lei do Parcelamento de acordo com o registro no Cadastro (central). Eventos como aluguel de imóvel ou da terra e construção de prédio em terra alugada não constam no Cadastro (central),

e sim no Registro de Terras e no Sistema de Dados Municipais, pois são concessões registradas na propriedade.

As alterações no contorno e mudanças de limite do imóvel estão registradas no Cadastro (central) com base em documentos apresentados pelos profissionais privados licenciados pela administração pública. Exemplificando: se um proprietário deseja vender um lote, ele precisa antes requisitar um profissional (agrimensor, engenheiro etc) licenciado que verifica a viabilidade do pedido e, em seguida, um laudo é enviado ao *Danish National Survey and Cadastre* que comunica, ao Registro Predial, a sua decisão. Caso a propriedade já esteja com o registro cadastral independente (parcelado) e sem hipotecas, o comprador poderá ter a matrícula definitiva do imóvel.

A evolução tecnológica dos dados prediais era uma meta do governo e, para isso, ele alterou a Lei do Sistema Registral em 2006. Essa lei faz parte de uma reforma do Ministério da Justiça que, a partir de 2007, criou uma secretaria especial, o Tribunal do Registro de Terras, para onde serão transferidos todos os e-registros prediais. A *Danish National Survey and Cadastre* também previu o cadastro nacional de mapas digitais com os registros de medições (os mapas históricos originais serão mantidos para dirimir certas questões, como servidão) e a digitalização de seus arquivos de registro de terras. Os e-registros também servirão às outras instituições públicas na administração da legislação e áreas de regulamentação, como áreas de florestas protegidas, praias, dunas, dados da poluição do solo e dados das colheitas.

Os novos sistemas de Tecnologia da Informação (TI) foram desenvolvidos para dar suporte aos processos cadastrais dos registros de propriedade no Cadastro (central) e no Registro Predial. A modernização conta com mudanças organizacionais que integram os processos de trabalho, inclusive um banco de dados para servidões e edifícios em terreno alugado. A interação com o setor financeiro e com outros profissionais privados também está em processo de modernização digital. Estes poderão enviar documentos digitais diretamente para o sistema de registro de terras.

Toda essa modernização digital está em consonância com outras reformas estruturais na Dinamarca envolvendo diversos ministérios e municípios, sendo que um dos objetivos é colocar as mesmas tarefas no mesmo nível administrativo em todo o país. A estratégia do governo, entre 2011 e 2015, foi a continuação do desenvolvimento do banco de dados tanto para a municipalidade (governos locais) quanto para o governo central e a implantação da base de dados das propriedades em 2016.

Espanha

Em 1539, Carlos V instituiu uma lei de obrigatoriedade de inscrição em livro (os contratos não inscritos no livro não poderiam prejudicar terceiros) dos censos, impostos e hipotecas nas cidades, vilas e jurisdições de responsabilidade dos Tribunais de Justiça, que não foi devidamente seguida, pois ainda preferiam o modelo romano. Em 1768 (como quase em toda Europa), foi a vez da criação do Registro

de Encargos (ou impostos) no lugar de outros ofícios para vendas de imóveis, obrigações tributárias e instalações de caridade.

Os mecanismos tradicionais de segurança tornaram-se obsoletos no século XIX porque o mercado não era mais eficaz para promover uma transação legal, inclusive de usucapião. Por essa razão, em 1861, nasce a primeira Lei Hipotecária Espanhola, inspirada nos modelos de registro alemão e romano. Mais tarde, essa lei foi modificada para se adequar às mudanças socioeconômicas.

Hoje, o território espanhol está dividido em circunscrições denominadas Distritos Hipotecários, e a cada distrito corresponde um Registro de Propriedade (instituição pública) a cargo de um registrador (funcionário público) que pertence ao Grupo de Registradores da Propriedade, Mercantil e Bens Imóveis da Espanha. Os registros de propriedade estão a cargo do Ministério da Justiça por meio da *Dirección General de los Registros y del Notariado* (MJUSTICIA, 2016).

O Resgistro de Propriedade Espanhol

Os registros de propriedade são atos que afetam o bem imóvel (aquisição de domínio, por exemplo) ou os direitos reais sobre eles (constituição, transmissão, modificação e extinção) e sua titularidade, sejam públicos, sejam privados, assim como as resoluções judiciais relativas à capacidade das pessoas e aos contratos. Proporcionam segurança e agilidade jurídica aos direitos inscritos e economia de transação.

O registro é jurídico com efeito nas relações privadas e serve para garantir segurança no trânsito imobiliário; sua inscrição é voluntária a pedido dos proprietários. A inscrição nos Registros de Propriedade espanhóis produzem os seguintes efeitos: legitimação registral (aos efeitos legais, presume-se que o bem existe e pertence a um titular), nulidade (terceiros não são prejudicados caso a propriedade não esteja devidamente inscrita no Registro de Propriedade, como, em 1539, no livro de registros), fé pública registral, presunção da verdade, salvaguarda judicial, proteção judicial aos direitos inscritos e publicidade (quem tiver interesse em determinado imóvel pode consultar sua situação).

O país também possui o Cadastro Imobiliário que é inscrito na *Dirección General del Catastro* (DGC) da Secretaria de Estado da Fazenda do Ministério da Fazenda e Administrações Públicas. O DGC é um órgão diretivo responsável pela formação e manutenção do cadastro imobiliário, assim como a divulgação de informações cadastrais. É um registro administrativo com efeitos nas relações administração-cidadão, sendo que a inscrição é obrigatória e serve de valorização imobiliária para fins fiscais. O cadastro imobiliário possui as seguintes informações sobre os bens imóveis: identificação (referência cadastral, província, município), características legais (titularidade, data de aquisição), físicas (superfícies, cultivos, construções) e econômicas (valor tributável, uso). A missão da informação do cadastro tem como princípios: a generalidade (todas as propriedades devem figurar no cadastro) e o princípio da justiça tributária (o valor tributável deve ser um índice válido de capacidade contributiva, atualizado e referenciado no mercado). O marco regulatório

da normativa cadastral onde se insere seu texto foi o Decreto Real, Lei do Cadastro de 1/2004 e o Decreto Real 417/2006 (revisão do texto).

O DGC está trabalhando há vinte anos para conseguir envolver todas as unidades imobiliárias, urbanas e rurais em todo o território nacional. A cartografia cadastral com as parcelas cadastrais, prédios e fachadas possuem croquis digitais com as diferentes plantas, localidades e espaços interiores.

Segundo Peña (2015), o cadastro e o registro de propriedade atuam coordenadamente desde os anos 80 para dar certeza e transparência ao mercado imobiliário. A referência cadastral e a certificação descritiva e gráfica devem constar em todos os documentos da inscrição no Registro, pois afetam os atos e negócios relativos ao domínio e demais direitos sobre os bens imóveis.

A Espanha possuiu um banco de dados atualizado (*Land Information System*) para dar suporte tecnológico necessário aos órgãos que administram os cadastros e os registros das propriedades, aos demais órgãos da administração pública e aos cidadãos em geral (estes últimos pela Lei 11/2007), por meio de tecnologias desenvolvidas que facilitam a localização e as características dos bens, proporcionam transparência e segurança nas transações imobiliárias, suporte tributário, dados físicos e econômicos da informação cartográfica do território e suporte às políticas agrárias e infraestruturas. Tudo isso revela uma gestão compartilhada entre gestão cadastral e gestão municipal porque identifica completamente o bem imóvel.

Países Baixos

Os grandes projetos de aterramento, água, e atividades militares e informativas contribuíram para o detalhamento de mapas com as características naturais da Holanda no século XVII. Como o poder senhorial era fraco e muitas vezes inexistente, o sistema de propriedade fundiária, em que mais de 50% eram de camponeses, permitia o acesso a muita terra, política e socialmente livre. As cidades eram vistas como parte da terra em contraste com a cultura urbana ocidental, em que se destaca a tensão entre o campo e cidade.

Os Países Baixos (*Netherlands* – Holanda é o nome de duas províncias do norte e do sul, mas, desde há muito tempo, os países eram conhecidos como *Holland*) têm esse nome devido à sua baixa altitude e terreno extremamente plano, onde 27% de sua área e 60% de sua população estão concentradas abaixo do nível do mar. Parte significativa do território é formada por um grande delta obtido por meio da recuperação e preservação de terras em um elaborado sistema de pôlderes e diques. Pôlderes são terrenos baixos e planos construídos de forma artificial, constituindo-se em grandes desafios técnicos desde o século XI, quando a necessidade humana de sobrevivência foi fundamental para a construção da habitação e da agricultura. Os sistemas hidráulicos, os famosos moinhos de vento, usavam a energia da natureza, retirando a água dos terrenos para a construção dos canais que se tornaram importantes eixos de navegação mundial.

Ordenamento Territorial dos Países Baixos

Os países Baixos consistem em 12 províncias, cada uma com seu próprio governo (comissários do rei/rainha) eleito por voto direto e cuja divisão administrativa é consequência da longa história das províncias como entidades separadas, quase um país, divididas em 418 municípios

Devido à especificidade geográfica, tradicionalmente foram implantadas políticas abrangentes de ordenamento territorial, como políticas urbanas, de desenvolvimento econômico e planos de zoneamento. Desde 1960, diretrizes de políticas espaciais estratégicas foram criadas e alteradas, mas, a partir de março de 2012, a Visão Estrutural sobre Infraestrutura e Espaço (*Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte* – SVIR) foi estabelecida, substituindo as demais políticas espaciais. A SVIR tem uma perspectiva de longo prazo cujo objetivo é tornar os Países Baixos competitivos, acessíveis, habitáveis e seguros. Suas metas de médio prazo (até o ano de 2028) englobam: 1) melhorar a competitividade por meio do reforço da estrutura econômica do território; 2) promover e assegurar um espaço acessível com prioridade para os usuários e 3) garantir ambiente sustentável e seguro que mantenha a natureza rica e com alto valor cultural e histórico. O plano do novo ato de ordenamento será integrado ao sistema da Lei do Ambiente (previsto para 2018) juntamente com outras leis e decretos e, com isso, conta com a simplificação dos procedimentos para acelerar a tomada de decisão em conformidade com a atual situação das regiões.

A questão da segurança da terra (não só geográfica como também de domínio) faz com que os Países Baixos tenham um órgão habilitado quanto à responsabilidade da propriedade e seus direitos. O *Kadaster* (NETHERLANDS, 2016), sistema que engloba cadastro, registro da terra (cadastro estatutário com funções legais) e agência de mapeamento, é um órgão público consultivo independente que coleta e registra dados administrativos e espaciais das propriedades e todos os direitos envolvidos, inclusive de navios, aeronaves e telecomunicações, e está sob a responsabilidade do Ministério da Infraestrutura e Meio Ambiente. O *Kadaster* dá segurança jurídica e também é responsável pelo mapeamento e manutenção do sistema de coordenadas nacionais, assim como ajuda a desenvolver políticas de ordenamento por meio de informações personalizadas. Por ser um órgão consultivo e devido ao fato de o país ser um grande referencial em questões de terras, administra projetos e dá suporte a vários países do mundo. As informações podem ser acessadas por diversos profissionais por meio do arquivamento de dados, documentos e mapas, além de endereços de cabeamento e tubulações. Os planos de ação feitos pelos responsáveis do *Kadaster* são de longo prazo, atualizados ano a ano e prestam contas dos resultados em seu Relatório Anual.

Devido ao aumento do nível do mar e dos rios nos últimos anos em consequência do aquecimento global, o país tem estudado medidas anti-inundação, por meio do Comitê Delta e do Plano Nacional de Águas, como medidas de reforço em longo prazo. Ambos já estão em vigor com as recomendações sobre a estratégia de segurança para os próximos 100 anos.

Os exemplos referenciados nos tópicos acima refletem a preocupação e a responsabilidade de certos países quanto ao ordenamento territorial, medidas legais e fiscais. Nos três países citados, as instituições trabalharam fortemente para alcançar resultados nacionais e internacionais com a criação de leis e decretos que são atualizados constantemente de acordo com a necessidade e a situação econômica em questão. A atuação e o comprometimento dos envolvidos, como notários, advogados, empresa privada, setor público e cidadãos, são de muita notoriedade, e a vontade política de mudança é, nesses casos, de grande valia. Dinamarca, Espanha e Holanda (Países Baixos) possuem cadastro (hoje multifuncional/multifinalitário), registro de terras e mapeamento cadastral interligados pelos seus sistemas tecnológicos desenvolvidos ao longo do tempo, usados como estratégia para gestão e controle e devidamente incorporados às estruturas governamentais.

É de se supor que uma adequada governança de terras levará os órgãos responsáveis pela administração fundiária a uma gestão correta e adequada sobre o melhor uso do solo, permitindo um desenvolvimento mais sustentável.

Instituições Brasileiras para a Terra

O tema ordenamento de terras gerou diversas discussões e levou a vários resultados em alguns países do mundo, pois trata-se da própria soberania e fiscalidade de seus territórios dentro de uma perspectiva não só política, mas também legal, social e econômica, aludindo a um novo conceito de terra, organizando e atribuindo valores aos sistemas cadastrais, registrais e às ferramentas tecnológicas de suporte. Todas as instituições que fazem parte desse universo têm sua devida importância e devem estar qualificadas para a evolução do processo de eficiência da administração fundiária, pois todos os aspectos interligados e os esforços de melhoria do acesso a terra devem contribuir para um efetivo desenvolvimento socioeconômico.

Governança de Fundiária no Brasil: marco histórico

Desde os tempos das capitanias hereditárias, em 1536, as instituições no Brasil vêm enfrentando os desafios da realidade fundiária, cuja regulação formal da propriedade foi implantada de forma limitada, levando a regras frágeis e incompletas, resultando na concentração e disparidade na distribuição da estrutura agrária. Fruto de tendências internacionais, interesses, descumprimentos de leis e influências do pensamento moderno, os textos constitucionais que trataram do assunto evoluíram de um direito de propriedade absoluto para um direito relativo em que se reafirma a legitimação do poder por meio da finalidade social da terra. O histórico da questão da terra entrelaçada nas diversas áreas institucionais parece dificultar o entendimento de suas causas. Idas e vindas em meio à alienação e vícios do poder, as instituições brasileiras ligadas a terra foram criadas, muitas vezes, para atender ao compromisso de sua realidade atual, sempre partindo dos direitos e interesses e não diretamente do planejamento e normas institucionais eficazes.

De 1530 a 1850, as regras de ocupação do solo foram definidas a partir dos poderes do rei, do poder político e físico dos ocupantes e pela Igreja. Em 1850, foi criada a Lei de Terras com a intenção, entre outras coisas, de ordenar a apropriação territorial, acabar com a posse e fazer um cadastro de terras. É certo que o ambiente institucional da época propiciou a resistência a essa lei por parte dos grandes proprietários e afirmou o processo predatório de apropriação e a fraqueza do Estado, gerando ganhos elevados para os especuladores, concluindo, portanto, que os arranjos institucionais estabelecidos podiam modificar os controles exercidos pela lei. Como consequência, manteve-se a possibilidade de regularização das posses, a ocupação das terras devolutas – ponto crucial para a manutenção do padrão de apropriação territorial brasileiro – e a inviabilização do cadastro. O próprio Código Civil de 1916 acabou por incapacitar a regulação do mercado de terras e reafirmar o Cartório como instituição de registro, onde imóveis privados e públicos deveriam ser registrados, mesmo sem fiscalização e cadastro. Aqui cabe uma nota: a demarcação das terras devolutas (Estado) dependeu da demarcação das terras privadas que estavam em constante expansão na fronteira interna por via do apossamento em terras devolutas.

As figuras institucionais (o Estado, procurando, muitas vezes, exercer seu poder e regular o mercado de terras, que não é autorregulado, versus interesses das classes fundiárias dominantes – a ascensão do poder privado é a maior responsável pelos conflitos agrários), enfrentam-se mutuamente, desqualificando a democratização do acesso a terra para a maioria e criando tendências que se desenvolvem em torno do aspecto legislativo dos direitos de propriedade. O Estatuto da Terra, por exemplo, criado em 1964 para que o Estado garantisse o direito de acesso a terra para cultura efetiva e morada habitual, trouxe inovações institucionais importantes na esfera política e administrativa e, no entanto, veio atender aos desígnios militares de desbaratar os movimentos camponeses e a grande mobilização reformista dos anos 50 e 60. As decisões da época acabaram por desestabilizar a tentativa de uma reforma de base, incluindo a reforma agrária, mantendo as consequências brutais do campo que, atrelado a não aplicabilidade do estatuto e saudadas por latifundiários e seus aliados, que se negaram a alterar os impeditivos de um ordenamento legal, contribuíram para a manutenção dos padrões vigentes.

Atualmente, municípios, estados e a União dividem a administração territorial brasileira. Os primeiros, com o cadastro urbano; o segundo e o terceiro, com o cadastro rural e de terras públicas. Contudo, a existência de dois cadastros rurais atuando com funções distintas e de acordo com a finalidade de cada órgão traz, além de uma situação conflituosa, o não compartilhamento das informações.

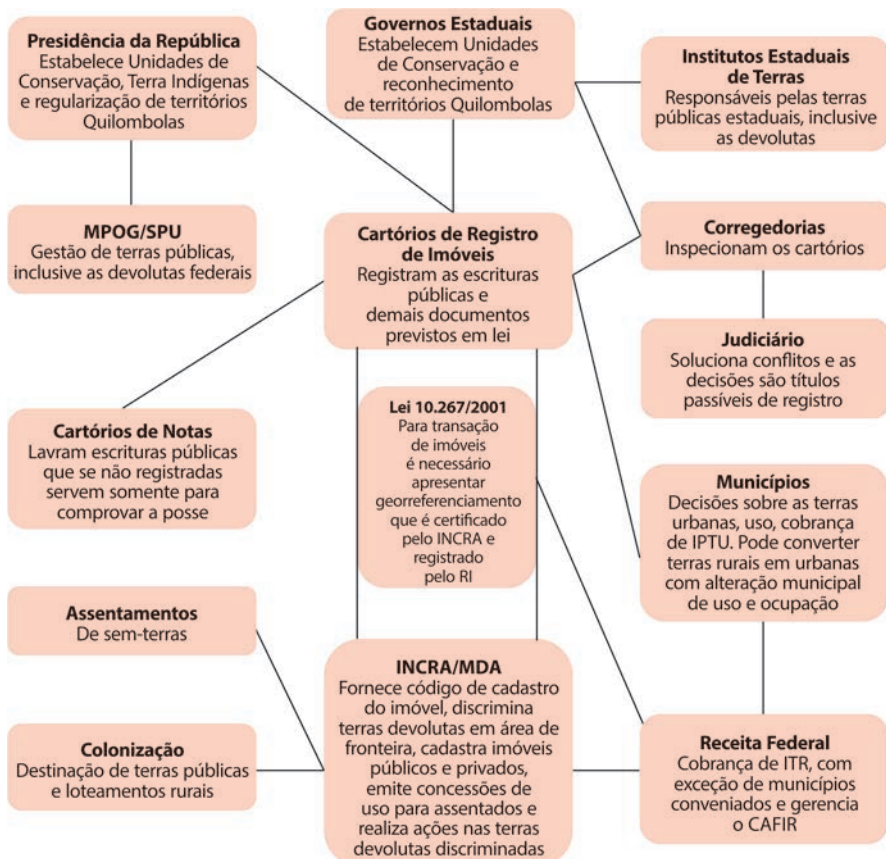
Conclui-se que as instituições e o poder econômico e político, responsáveis pela regulação do mercado juntamente com os arranjos institucionais associados aos direitos de propriedade, determinam sua estrutura e dinâmica, contribuindo para as consequências econômicas e sociais sobre a terra. Uma regulação adequada, com certeza abrandaria as consequências das raízes históricas do ordenamento

territorial no Brasil, evitando o uso especulativo no mercado de terras e as temíveis extensões do apossamento, como o desmatamento, a grilagem de terras devolutas e a depredação ambiental.

Síntese do Quadro Institucional Brasileiro

Para que se alcance uma nova perspectiva de atuação na administração de terras, o quadro institucional brasileiro deveria atuar em consonância, interligando os diversos órgãos ministeriais e seus âmbitos, já que alguns possuem posições estratégicas para o país. Porém, hoje ele é composto por instituições que não atuam de forma integrada ou conjunta e possuem algum tipo de cadastro de proprietários ou de suas terras, não tendo interfaces com os demais, o que faz com que a captação da totalidade dos imóveis seja virtualmente impossível (REYDON, 2014). Para melhor ilustração dos fatos, a Figura 1 apresenta as principais instituições:

Figura 1: Quadro Institucional Brasileiro da Administração Fundiária



FONTE: ADAPTADO DA LEGISLAÇÃO EM VIGOR E REYDON (2014).

De acordo com o quadro institucional acima, verifica-se, por exemplo, que, apesar do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA) e da Receita Federal do Brasil (RFB) criarem condições para a integração das informações, sua coleta, sua disponibilização e o estabelecimento de parcerias com outros órgãos federais, não há articulação entre os três níveis federativos, a Secretaria do Patrimônio da União (SPU) e os institutos de terras. Algumas instituições possuem atribuições similares e, algumas vezes, idênticas, sem que haja conhecimento desse fato entre elas ou interesse em reverter a situação institucional.

Outro ponto em desacordo é a falta de integração entre registro (Cartório de Imóveis) e cadastro (INCRA), impossibilitando a identificação geográfica e, conseqüentemente, um cadastro eficiente, pois os dados literais não coincidem com os dados geográficos e podem conter sobreposições de direitos (direito de posse sobreposto ao de propriedade). Uma melhor articulação entre as duas instituições responsáveis poderia proporcionar segurança jurídica aos direitos de propriedade e dar mais legalidade institucional à terra rural. Há um desacordo entre a obrigação legal de registrar a escritura e o costume de não se fazer o registro, conflito entre as instâncias Tabelionato de Notas e Cartório de Registro de Imóveis devido a não obrigatoriedade de levantamento georreferenciado e informações organizadas acerca das transações imobiliárias para se efetivar a escritura pública. A falta de um registro, de um cadastro e de troca de informações entre os órgãos traz insegurança jurídica para a propriedade, dando margem a conflitos que se apropriam de tempo e de custos.

Em suma, apesar de existir um número expressivo de leis constitucionais, agrárias, de propriedade civil, do meio ambiente e de planejamento, todas se aglutinam nas três esferas que regem as relações fundiárias no Brasil, tentando efetivar o estabelecimento e a regularização dos direitos fundiários, seu registro, documentação e demais processos adjacentes.

Representação do Atual Quadro Institucional Brasileiro

No Brasil, existem várias instituições cujas funções integram mecanismos legais e de gestão da terra, segundo suas atribuições e responsabilidades de atuação. A seguir, são apresentadas suas principais atividades. Ressalta-se que cada instituição possui dinâmicas próprias, e é preciso compreendê-las para identificar sua posição nos conflitos fundiários atuais. Complementa-se que os ministérios estão subordinados à Presidência da República.

Ministério do Desenvolvimento Agrário - MDA

É um órgão integrante da administração direta e tem como competências: reforma agrária; promoção do desenvolvimento sustentável do segmento rural constituído pelos agricultores familiares e identificação, reconhecimento, delimitação, demarcação e titulação das terras ocupadas pelos remanescentes das comunidades dos quilombos. Extraordinariamente, também exerce competências relativas à regularização fundiária na Amazônia, conforme disposto na Lei 11952/09.

Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária - INCRA

É uma autarquia vinculada ao MDA, e compete ao instituto: o fornecimento do código de cadastro do imóvel; a discriminação das terras devolutas localizadas em áreas de fronteira; o cadastramento de imóveis públicos e privados (autodeclaratório) com enfoque na tributação de terras e nas políticas de reforma agrária; a gestão ambiental; o georreferenciamento; a emissão de concessão de uso para os assentados da reforma agrária (a título provisório até que seja possível emitir o título definitivo de propriedade após a consolidação do assentamento) e a utilização de terras devolutas para colonização, assentamentos, entre outros.

Ministério da Fazenda - MF

Órgão que cuida, basicamente, da formulação e execução da política econômica. Nesse Ministério, está subordinado um órgão específico singular, a RFB.

Secretaria da Receita Federal do Brasil – RFB

Essa secretaria é a responsável pela administração dos tributos internos e de comércio exterior. É também de sua responsabilidade a cobrança do Imposto Territorial Rural (ITR), desde 1986, e vem emitindo esforços para sua arrecadação, apesar de ter ficado aquém do planejado devido à insuficiente fiscalização, subestimando o valor da terra.

Ministério do Meio Ambiente - MMA

O Ministério do Meio Ambiente, criado em novembro de 1992, tem como missão promover a adoção de princípios e estratégias para o conhecimento, a proteção e a recuperação do meio ambiente, o uso sustentável dos recursos naturais, a valorização dos serviços ambientais e a inserção do desenvolvimento sustentável na formulação e na efetivação de políticas públicas de forma transversal, compartilhada, participativa e democrática em todos os níveis e instâncias do governo e da sociedade.

Serviço Florestal Brasileiro - SFB

O Serviço Florestal Brasileiro é uma unidade da estrutura organizacional do Ministério do Meio Ambiente (MMA) instituído pela lei nº 11.284/06 (Lei de Gestão de Florestas Públicas), art. 54. Seu objetivo principal é a gestão das reservas naturais, em especial as florestas públicas do Brasil. Tem a missão de promover o uso econômico e sustentável das florestas em articulação com os estados, o Distrito Federal e os municípios.

Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade – ICMBio

O Instituto recebeu esse nome em homenagem ao seringueiro Chico Mendes, assassinado por defender o meio ambiente e os povos tradicionais. O IBAMA era o responsável pelas Unidades de Conservação e a preservação da biodiversidade, porém,

esses dois legados ficavam em segundo plano, pois o licenciamento ambiental e as fiscalizações absorviam em demasia os investimentos do órgão. Criado por meio de medida provisória, a missão do instituto, autarquia do MMA, é criar unidades de conservação, executar as ações do Sistema Nacional de Unidades de Conservação, podendo propor, implantar, gerir, proteger, fiscalizar e monitorar as unidades instituídas pela União, fomentar e executar programas de pesquisa, proteção, preservação e conservação da biodiversidade e exercer o poder de polícia ambiental para a proteção das unidades. O instituto é responsável pela regularização da situação fundiária e pela consolidação dos limites das unidades de conservação federais.

Ministério da Justiça - MJ

Órgão autônomo da administração federal brasileira que tem entre suas atribuições questões relacionadas à ordem jurídica, à cidadania e a garantias pessoais, inclusive o direito dos índios. Portanto, em sua estrutura está vinculado o órgão indigenista oficial brasileiro (FUNAI).

Fundação Nacional do Índio – FUNAI

A fundação promove estudos de identificação, delimitação, demarcação, regularização fundiária e registro das terras tradicionalmente ocupadas pelos povos indígenas, além de monitorar e fiscalizar essas terras. A FUNAI também coordena e implanta as políticas de proteção aos povos isolados e recém-contatados.

Conselho Nacional de Justiça (CNJ)

O Conselho Nacional de Justiça atua na direção administrativa e na organização e padronização de estratégia e planejamento do Poder Judiciário. O CNJ tem também poder correccional em todo o território nacional, podendo avocar processos que estejam tramitando nas corregedorias dos tribunais.

Corregedoria Geral de Justiça

A Corregedoria Nacional de Justiça, órgão do CNJ, atua na orientação, coordenação e execução de políticas públicas voltadas à atividade correccional e ao bom desempenho da atividade judiciária dos tribunais e juízos do país. O objetivo principal da corregedoria é alcançar maior efetividade na prestação jurisdicional, atuando com base nos seguintes princípios: legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência (art. 37 da Constituição Federal).

A governança fundiária é uma verdadeira e efetiva gestão do território, das terras rurais e urbanas, além de regularização fundiária. A Corregedoria Geral de Justiça dos Estados atua de forma a afastar inclusive magistrados do exercício de suas funções jurisdicionais em caso de envolvimento em esquemas de grilagem de terras. Em alguns estados brasileiros, já foram mais de seis milhões de hectares bloqueados entre terras públicas e privadas. Nesse esquema, diversas empresas multinacionais e fundos de investimentos estrangeiros estão envolvidos, além de instituições públicas,

geralmente em grandes áreas, e pedidos de empréstimos, cuja terra dada como garantia não existe. Portanto, o papel da corregedoria é de grande relevância por atuar de forma decisiva nos diversos conflitos e irregularidades existentes em relação aos direitos sobre a terra.

Outras instituições são subordinadas à Corregedoria Geral de Justiça/MJ e têm importância principalmente por serem responsáveis por confeccionar documentos legais, como as escrituras públicas, e registrar os direitos sobre os imóveis, determinando o seu domínio. São eles:

a) Tabelionato de Notas

Sistema autônomo responsável pelo controle das escrituras públicas de compra e venda de terras e das assinaturas legais. Escrituras são documentos realizados por um agente público onde se determina a manifestação de vontade do proprietário ou possuidor de um imóvel, que poderão ser registrados no cartório de imóveis a fim de transmitir a propriedade desse bem ou que servirão de título para comprovar a posse sobre um imóvel quando da ação de usucapião no Poder Judiciário. Ressalta-se que uma escritura pode ser lavrada em qualquer tabelionato de notas do país, não havendo obrigatoriedade de fazê-la na mesma cidade em que se localiza o imóvel.

b) Cartório de Registro de Imóveis

Instituição que tem registradas em seus livros as transações associadas aos imóveis rurais e urbanos. É nesse cartório que se efetua o registro da escritura pública e de outros títulos previstos no inciso I, do art. 167, da Lei de Registros Públicos, de 1973, onde o domínio é transferido e cuja matrícula vale como comprovação de propriedade. Segundo a lei nº 6.015/73, registro é o meio hábil à comprovação do direito de propriedade e também a forma pela qual é feita a transferência dos bens imóveis.

Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão - MPOG

O planejamento estratégico, a avaliação dos impactos socioeconômicos e a realização de estudos e pesquisas estão entre as atribuições desse órgão da administração direta. Tem em sua estrutura a SPU, que antes fazia parte do Ministério da Fazenda.

Secretaria do Patrimônio da União – SPU

A Repartição Geral de Terras de 1850, criada para disciplinar o regime jurídico aplicável às terras públicas, foi a primeira repartição pública a tratar do problema fundiário. Após diversas denominações e a criação de outro órgão, chegou-se à SPU. É a responsável por todas as propriedades da União, inclusive as terras devolutas, e também pelo repasse de terras devolutas para o INCRA. Mas, pelos relatórios disponíveis, essa secretaria tem concentrado suas atividades na regularização de terras para uso urbano e casos localizados de regularização de propriedades rurais.

Instituto de Terras dos Estados

É responsável pela gestão das terras públicas pertencentes aos estados da Federação, apesar de não estar ligado a nenhum outro órgão. Para cada estado federado, existe um Instituto de Terras que tem a atribuição de administrar e gerir suas terras públicas, inclusive as terras devolutas não compreendidas pelo art. 64 da Constituição de 1891, que estabeleceu que pertencem aos estados as terras devolutas situadas nos seus respectivos territórios, cabendo à União somente a porção do território que for indispensável para a defesa das fronteiras, fortificações, construções militares e estradas de ferro federais, e pelo decreto nº 2.375/87. Criado para tentar resolver a administração e gestão de terras dos estados, suas atividades, no entanto, transformaram-se em ambiguidades na administração das terras devolutas devido à articulação precária e ofensiva à fiscalização federal e a fatos desconhecidos pela administração fundiária nacional.

As instituições definem as formas de alcançar objetivos amplamente aceitos por todos e com isso garantir a democracia e um melhor desenvolvimento econômico. Para tanto, é preciso que as instituições brasileiras de gestão fundiária se integrem e tenham uma base comum de informações por elas compartilhadas, buscando responder com maior eficiência e eficácia às crescentes demandas governamentais e dos diferentes usuários.

A articulação dos órgãos envolvidos pela governança de terras é estritamente necessária para idealizar ações e estudos que possam trazer melhor contribuição às mudanças institucionais e maior integração à realidade brasileira.

Essa dinâmica é possível não só para o desenvolvimento sustentável como também para a qualidade da gestão da terra, a integração do homem e um mercado de terras eficiente. A integração por meio de um cadastro adequado trará mais eficácia, transparência e uma nova realidade que conduzirá a mudanças qualitativas e quantitativas extremamente importantes para o cenário brasileiro, estabelecendo mais confiança aos órgãos públicos, aos proprietários de terras e aos demais envolvidos.

Proposta para o Brasil

A partir do exame dos sistemas cadastrais (cadastro, registro de terras e mapas cadastrais) de países de referência, com a consequente criação de leis, decretos e regulações que melhorassem seus sistemas, propõem-se aqui parâmetros para a melhoria do sistema brasileiro que o conduza ao desenvolvimento. Após verificar-se a atual situação brasileira em relação à gestão e controle territoriais, apresenta-se uma proposta com quatro componentes, tendo como base não só o estudo dessa situação como também a aplicação do conceito de governança policêntrica¹, sua estrutura e especificidades.

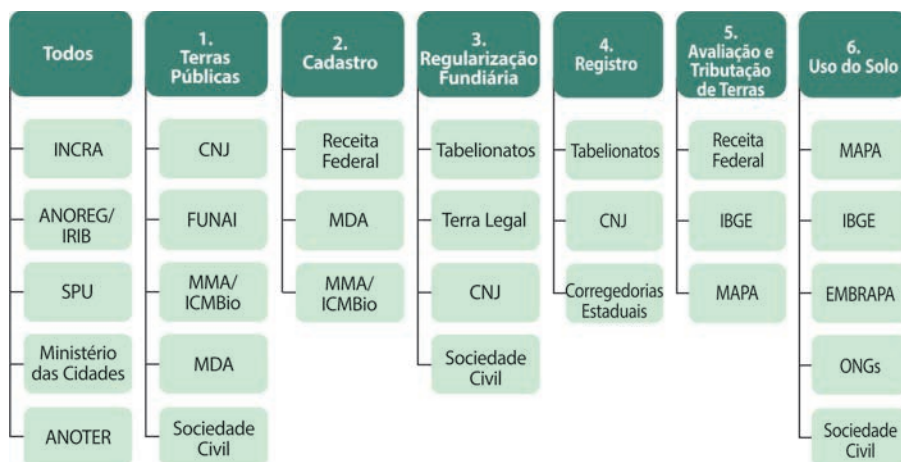
¹ A aplicação da Governança Policêntrica da terra para o Brasil é objeto do capítulo 9 deste livro.

A proposta para o Brasil que contempla a interconexão das diferentes instituições, levando em consideração o sistema de gestão de terras foi feita a partir da coordenação e integração das unidades por meio de arranjos interorganizacionais. Um exemplo de experiência recente e de sucesso foi a atuação da Câmara Técnica do Programa Terra Legal.

Os componentes da proposta foram assim definidos: 1) Criação de uma plataforma ou ambiente em que os vários centros possam se relacionar e discutir a situação real do tema em questão; 2) Alinhamento dos diversos centros de decisão para um objetivo comum sem sobreposições ou hierarquia e sem competição; 3) Cooperação para a criação de leis, decretos e regras cujos resultados se harmonizem sem redundâncias e contradições e 4) Compartilhamento de informações e aceitação destas por todos os centros envolvidos, a partir de um cadastro consolidado sobre as propriedades, posses, registros, mapas e demais documentos necessários ao adequado funcionamento da governança, exceto as informações de caráter exclusivo de defesa da soberania.

A partir dessa nova perspectiva institucional, seis vetores de atuação para a governança policêntrica de terras devem ser considerados: 1) Terras Públicas; 2) Cadastro; 3) Regularização Fundiária; 4) Registro; 5) Avaliação e Tributação de terras e 6) Uso do solo. Em cada vetor deverão ser alocados órgãos que decididamente estão voltados ao tema e possuam decisões a respeito. A Figura 2 esclarece melhor essa ideia:

Figura 2: Vetores de atuação e os órgãos correspondentes



FORNTE: RELATÓRIO TÉCNICO DO GTI/INCRA, 2015.

Cada órgão atuará de acordo com o seu vetor, esperando-se, com isso, não sobrecarregá-lo, respondendo dentro de sua área de atuação, de forma a não gerar sobreposições e ambiguidades.

Para se obter sucesso é preciso que haja real interesse em cooperar (dar e receber) para que se estabeleça uma nova perspectiva de atuação dos órgãos em prol da melhora da governança de terras no país. É excepcional a possibilidade do uso das tecnologias de informação e comunicação como suporte aos modelos de gestão, criando potencialidades para as diferentes esferas do governo.

Considerações Finais

A identificação da propriedade em diversas partes do mundo tem sido usada para melhorar todo o ordenamento territorial, alcançar eficiência na gestão de tarefas cadastrais, na qualidade de aspectos legais e, principalmente, dar suporte às políticas governamentais em diversos campos: agricultura, habitação, defesa do território e tributação. Como foi visto anteriormente, a importância das instituições para o desenvolvimento nacional e das políticas de ordenamento do território constituem um autêntico gerador de capacidades para coordenar e conduzir as infraestruturas, que são a base para um governo mais eficiente e moderno, no sentido de fortalecer a cidadania e a sociedade que estão sob seu comando.

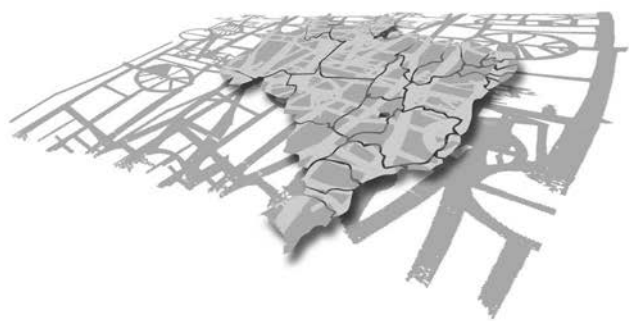
Os três países apresentados entenderam a necessidade de atuação e criação de princípios que validam os sistemas criados, como os territoriais, pois proporcionam segurança jurídica, econômica e social. A Dinamarca ousou reformar não só o sistema cadastral como a infraestrutura de suas divisões territoriais e outras medidas organizacionais, pois era preciso avançar na modernização e nos sistemas que regem o país. A Espanha modificou seu modelo de negócio em termos cadastrais, passando de um cadastro puramente fiscal para outro com maior embasamento legal por meio de políticas públicas que incorporassem valores e melhorias com gestões compartilhadas. Os Países Baixos (Holanda) são uma exceção porque sua geografia extremamente específica os obrigou, desde tempos remotos, ao planejamento e à visão da importância da terra para a sua sobrevivência, assim como à construção de políticas de ordenamento que garantissem não só a adequação da terra (em termos físicos) como o desenvolvimento econômico (agricultura, habitação, urbanização).

Nesse sentido, a busca por novos contextos e experiências possibilitam outras abordagens que viabilizem condições favoráveis às políticas de desenvolvimento urbano e rural. De acordo com Albuquerque (2013), apesar da disponibilidade física, a escassez de terras no Brasil se deu por conta da estrutura fundiária, sendo indiscutível o fato de que a forma de ocupação colonial do território brasileiro contribuiu, em grande medida, para o quadro fundiário atual, possibilitando a acumulação de terras por parte de uma parcela bastante reduzida da população.

Para garantir os benefícios sociais, ambientais e econômicos do adequado uso e ocupação da terras no Brasil é preciso um novo quadro legal/institucional de governança de terras que deve se sobrepor aos interesses privatistas.

REFERÊNCIAS

- ALBUQUERQUE, C. Planejamento urbano e gestão da terra na viabilização de projetos urbanos: mecanismos no Brasil e na Holanda. **Anais Encontros Nacionais da Anpur**. v. 15. 2013.
- AUGUSTO, E. **Registro de imóveis, Retificação de Registro e Georreferenciamento: Fundamento e Prática**.p. 310-311. São Paulo: Saraiva, 2013.
- DAVIS, L.E.; NORTH, D. C. **Institutional change and American economic growth**. Cambridge: Cambridge University Press, 1971.FAO – Food and Agriculture Organization of the United Nations. Buena gobernanza en la tenencia y la administración de tierras. **Estudios sobre tenencia de la tierra**, 9. Roma, 2007.
- MEDEIROS, C. Instituições, Estado e Mercado no Processo do Desenvolvimento Económico. **Revista Economia Contemporânea**. Rio de Janeiro, v. 5, n.1, p. 49-76, jan./jun. 2001.
- MJUSTICIA **Registro de la Propiedad**. Disponível em: <http://www.mjusticia.gob.es/cs/Satellite/es/1215197983369/Estructura_P/1215198329046/Detalle.html>. Acesso em: 19 abr. 2016.
- NETHERLANDS **Kadaster**. Minister of Infrastructure and the Environment, NL. 2016. Disponível em: <<https://www.kadaster.nl/web/english.htm>>. Acesso em: 19 abr. 2016.
- NIELSEN, S.; KRISTIANSEN, D. **Reorganizing Land Registration in Denmark**. Integrating Generations FIG Working Week 2008. Stockholm, Sweden, 14-19 jun. 2008.
- ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Land Administration Guideline with special reference to countries in transition**. ECE/HBP/96. New York and Genebra, 1996.
- PEÑA, C. **Catastro Inmobiliario**. Dirección General del Catastro. Secretaria de Estado de Hacienda. Ministerio de Hacienda y Administraciones Publicas, ES, 2015.
- VELASCOS, R. **La estandarización del Catastro y las Infraestructuras de Datos Espaciales**. El ejemplo Español. Dirección General del Catastro, 2013.
- WILLIAMSON, I.; ENEMARK, S.; WALLACE, J.; RAJABIFARD, A. Land Administration for Sustainable Development. Cap.2. **People and Land Administration**. Redlands California, 2010.
- ZEVENBERGEN, J. **System of Land Registration aspects and effects**. NCG. Delft, The Netherlands, sept. 2002.



PARTE 2

Instrumentos utilizados no Brasil para melhorar a governança fundiária

5

Histórico e dinâmica dos diferentes cadastros de terras do Brasil

BASTIAAN PHILIP REYDON
ANA PAULA DA SILVA BUENO
GABRIEL PANSANI SIQUEIRA

Introdução

Este capítulo descreve os vários tipos de cadastros de terras, um dos instrumentos mais importantes da administração fundiária nacional, como se procurou evidenciar nos capítulos 1, 2 e 3 deste livro. Existem várias definições sobre o que é um cadastro e qual função ele deve desempenhar. No Brasil, os cadastros estão divididos em fundiários e temáticos. Entre eles, o SNCR (Sistema Nacional de Cadastro Rural), um cadastro fundiário operacionalizado pelo INCRA (Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária) e subordinado ao MDA (Ministério do Meio Ambiente), é a peça central.

O SNCR deveria ser alimentado por informações de todos os cadastros temáticos, porém, até o presente momento, ele não está completo, principalmente pela falta de um efetivo cadastro de terras públicas e de comunicação entre as diferentes entidades envolvidas. O SNCR, contrastado com o CAFIR (Cadastro de Imóveis Rurais), o cadastro de imóveis rural administrado pela RFB (Receita Federal do Brasil), deveria estruturar o CNIR como um detalhado e georreferenciado cadastro territorial. O CNIR (Cadastro Nacional de Imóveis Rurais) é a proposta de unificar o cadastro de imóveis e as posses de terras devolutas dos estados e da União com todos os cadastros temáticos e privados, porém, isso só será possível com a integração entre os cadastros e os bancos de dados das diferentes instituições.

Entre os esforços para melhorar a dinâmica dos diferentes cadastros está o SINTER (Sistema Nacional de Gestão de Informações Territoriais), um inventário

oficial e sistemático do território nacional, desenvolvido com tecnologia apropriada, que integra o registro eletrônico dos Cartórios de Registro de Imóveis com o georreferenciamento do CNIR. Essa plataforma de informações multifinalitária poderá ser utilizada pelas diferentes esferas de governo, organizando os dados territoriais.

Para entender melhor a dinâmica do cadastro no Brasil, este capítulo traz, na primeira seção, a definição de cadastro e como o cadastro de imóveis rurais está organizado. A segunda seção detalha toda a estrutura dos cadastros fundiários e temáticos, e a terceira apresenta propostas para a integração dos cadastros. Acredita-se que o desafio de padronização do cadastro e a sua aceitação por diferentes órgãos só poderá ser vencido se a questão da governança fundiária e, particularmente a construção de um cadastro integrado, passar a fazer parte do plano de metas e diretrizes do governo brasileiro.

O que é Cadastro?

A Organização das Nações Unidas (ONU) deixa claro que a Administração Fundiária requer um cadastro de terras com algumas características específicas. Segundo a ONU (1996, p. 11):

O cadastro é semelhante a um registro de terras na medida em que contém um conjunto de informações sobre a terra. Cadastros são baseados tanto na parcela de terra de propriedade que é a área definida pela propriedade como na área de passivo de terra que pode ser diferente da extensão da propriedade ou em áreas definidas pelo uso da terra em vez de propriedade da terra. Os cadastros podem apoiar tanto os registros de direitos de propriedade como a tributação de terra ou as informações sobre o uso da terra. O cadastro é um sistema de informações que consiste em duas partes: uma série de mapas que indicam o tamanho e a localização das parcelas de terra juntamente com registros que descrevem os atributos das mesmas. Distingue-se de um sistema de registro de terras em que seu objetivo é apenas o direito de propriedade. Cadastros também podem ter um caráter multiuso para fornecer uma ampla variedade de informações relacionadas com a terra (ONU, 1996, p. 11, tradução própria).

Outra importante definição de cadastro é a dos Oficiais de Registro de Imóveis do Brasil: “Cadastro territorial é um conjunto de informações sobre o território feito pelo Executivo para viabilizar sua atuação político-administrativa na condução do Estado, orientando as políticas públicas com vistas ao desenvolvimento nacional” (AUGUSTO, 2013).

Os principais analistas brasileiros¹ do nosso sistema cadastral de imóveis também entendem que o conceito internacionalmente aceito da Federação Internacional de

¹ Pode-se citar, entre eles: Carlos Loch, Jurgen Philips, Andrea Flavia Tenorio Carneiro, Eduardo Agostinho Arruda Augusto, Diogo Erba, Sérgio Jacomino e colaboradores.

Geômetras (FIG) tem a melhor definição de cadastro para o nosso contexto: “Um inventário público de dados metodicamente organizados, concernentes a parcelas territoriais, dentro de uma determinada região administrativa, baseado no levantamento dos seus limites” (CARNEIRO et. al., 2012, p. 257-271).

Segundo Ian Williamson et al. (2010, p. 55), para uma adequada governança de terras e/ou administração fundiária, um cadastro é:

Um sistema de informação de terra atualizado contendo um registro de interesses em terra (por exemplo, de direitos, restrições e responsabilidades). Ele geralmente inclui uma descrição *geométrica das parcelas de terra ligados a outros registros descrevendo a natureza dos interesses, a propriedade ou o controle desses interesses, e muitas vezes o valor da parcela e suas melhorias. Pode ser implementado por interesses fiscais (por exemplo, avaliação e tributação equitativa), legais (transmissão de propriedade), para auxiliar na gestão da terra e uso do solo (por exemplo, para outros fins de planejamento e outros objetivos administrativos), e permite o desenvolvimento sustentável e a proteção do ambiente.*

Cadastros no Brasil

No Brasil, o cadastro dos imóveis é dividido entre urbano e rural. Os municípios são responsáveis pela legislação de uso e ocupação do solo por meio do Plano Diretor Municipal, da Lei do Parcelamento do Solo e da Lei de Zoneamento. O cadastro rural é feito pelo governo federal por intermédio do INCRA, que abriga o Sistema Nacional de Cadastro Rural.

Para o território urbano, a portaria nº 511/2009 do Ministério das Cidades foi o instrumento que instituiu o conceito de cadastro e parcela utilizados na criação do Cadastro Técnico Multifinalitário nos municípios brasileiros:

Art. 1º O Cadastro Territorial Multifinalitário (CTM), quando adotado pelos Municípios brasileiros, será o inventário territorial oficial e sistemático do município e será embasado no levantamento dos limites de cada parcela, que recebe uma identificação numérica inequívoca.

Art. 2º A parcela cadastral é a menor unidade do cadastro, definida como uma parte contígua da superfície terrestre com regime jurídico único.

Paixão et al. (2012), além das características apresentadas anteriormente, enfatiza um aspecto que merece ser mais detalhado por se tratar de um dos principais problemas existentes no país em relação à questão do ordenamento fundiário e à separação entre o cadastro e o registro. No Capítulo 3, esta questão foi melhor abordada e detalhada, mas essa separação frequentemente faz com que se impute aos cartórios uma boa parte dos problemas de governança de terras que, na realidade, não são de responsabilidade do Poder Executivo e de suas agências regulatórias.

Uma importante percepção do sistema de cadastros do Brasil é a diversidade de órgãos e instituições que participam da atividade de governança fundiária no País, como se observa no Capítulo 4. Muitas instituições têm algum tipo de cadastro de proprietários, posseiros ou de terras, mas nenhuma delas tem interfaces com os demais, o que faz com que não sejam eficientes para se ter uma boa governança fundiária.

Os Cadastros

Atualmente, os cadastros existentes no Brasil podem ser divididos em dois tipos: os fundiários e os temáticos. Para efeito didático e até mesmo em decorrência de como está instalada a governança fundiária nacional, utiliza-se o termo cadastro fundiário como sendo o cadastro desenvolvido pelo INCRA em razão da própria função legal que o órgão exerce dentro da estrutura governamental. Os cadastros temáticos estão dispersos em outros órgãos da Administração Pública como o fiscal, o ambiental, o do patrimônio da União, e entre outros, cada um com base própria de informações descritivas e gráficas. Estes, tendo em vista os órgãos responsáveis pela sua gestão, auxiliam o INCRA na construção dos cadastros elencados no art. 1º da lei nº 5868/72.

O cadastro fundiário rural brasileiro é centralizado e administrado pelo governo federal e estruturado pelo INCRA, que gerencia o SNCR, nos termos do artigo 3º do decreto nº 72.106, de 18/4/1973. Contudo, a lei nº 10.267/2001 instituiu o CNIR como cadastro geral, que está em construção e terá como base as informações do SNCR, do INCRA e do CAFIR, da Receita Federal e, facultativamente, dos demais cadastros.

Em tese, o CNIR seria gerido por estes dois órgãos em conjunto. Os demais cadastros passariam a ser cadastros temáticos e poderão orbitar em torno do CNIR, sendo produtores, alimentadores e usuários da base de informações, segundo o §3º, art. 7º, do Decreto nº 4449/2002.

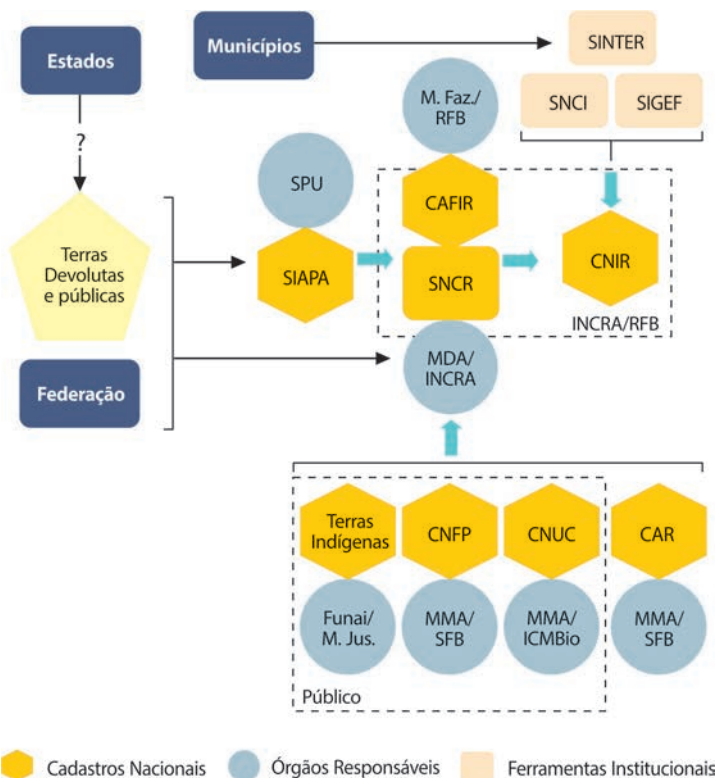
Os seguintes cadastros de propriedades, posses e registro de imóveis existentes são classificados segundo a ordem de abrangência e importância institucional:

- a) Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA)/Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA)
 - SNCR – Sistema Nacional de Cadastros Rurais
 - CNIR – Cadastro Nacional de Imóveis Rurais
- b) Ministério da Fazenda/Receita Federal
 - CAFIR – Cadastro de Imóveis Rurais
 - DOI – Declaração de Operações Imobiliárias
 - CNIR – Cadastro Nacional de Imóveis Rurais

- c) Sistema de cartório de registro dos imóveis – como já descrito, são responsáveis pelo registro legal dos imóveis de cada comarca do país, mas, como as informações são organizadas por imóvel, não se constitui num cadastro. Suas informações são imprescindíveis para a construção de um cadastro.
- d) Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG)/Superintendência do Patrimônio da União (SPU) – é responsável por todas as propriedades da União, inclusive as terras devolutas. É encarregado pelo repasse de terras devolutas para o INCRA, mas, pelos relatórios disponíveis, tem concentrado suas atividades na regularização de terras para uso urbano e casos localizados de regularização de propriedades rurais. Seu sistema de cadastros é o SIAPA.
- e) Ministério do Meio Ambiente (MMA)
 - CNUC – Cadastro Nacional das Unidades de Conservação
 - CAR – Cadastro Ambiental Rural
- f) Fundação Nacional do Índio (FUNAI) – Cadastro das Terras Indígenas
- g) Tabelionato de Notas (sistema notarial) – sistema autônomo responsável pelo controle das escrituras públicas de compra e venda da terra e das assinaturas legais. Detém a documentação, mas não tem um cadastro dessa documentação.
- h) Governos Estaduais
 - Institutos Estaduais de Terras – responsáveis pela gestão das terras públicas (devolutas) pertencentes aos estados da Federação. A maioria não tem cadastro de suas terras.
 - Cadastro das Unidades de Conservação Estaduais
 - Cadastro do Patrimônio do Estado
- i) Municipalidade – composta pelos poderes Executivo e Legislativo, detém os seguintes cadastros:
 - Cadastros das terras e imóveis urbanos para diversos fins: desde planejamento até cobrança de IPTU (Imposto Predial e Territorial Urbano).
 - Quando conveniada com a Receita Federal, tem o cadastro de imóveis rurais para fins de Imposto Territorial Rural.
 - Cadastro do Patrimônio do Município

A Figura 1 ilustra melhor a dinâmica entre os cadastros existentes no Brasil e os órgãos públicos envolvidos na gerência dos mesmos:

Figura 1 : Fluxograma de interação dos cadastros e órgãos envolvidos



FORNTE: ELABORAÇÃO PRÓPRIA, 2016.

Cadastro Fundiário

Sistema Nacional de Cadastro Rural (SNCR)

O Cadastro de Imóveis Rurais do INCRA² foi criado pela Lei 4.504/64 (Estatuto da Terra) com o objetivo de caracterizar os imóveis rurais, incluindo informações sobre proprietário dominial, localização descritiva, entre outros, para o zoneamento agrário, políticas de reforma e desenvolvimento agrário e tributação da terra. Seu primeiro levantamento foi efetuado em 1966.

² É uma autarquia vinculada ao Ministério do Desenvolvimento Agrário e tem por objetivo executar a reforma agrária e realizar o ordenamento fundiário nacional por meio das seguintes ações: criação e implantação de assentamentos rurais sustentáveis, regularização fundiária de terras públicas, gerenciamento da estrutura fundiária do país, destinação das terras públicas, demarcação e titulação das terras ocupadas por comunidades tradicionais e quilombolas, discriminação das terras devolutas (lei nº 6.383, de 07 de dezembro de 1976), promoção do cadastro dos imóveis rurais e certificação de georreferenciamento de imóveis rurais.

Em 1972, por meio da lei n° 5.868, foi instituído o Sistema Nacional de Cadastro Rural (SNCR), instrumento fundamental para a gestão da estrutura fundiária do país, com as seguintes características³:

- Fornecer informações sobre: pessoas (proprietários, posseiros, parceiros e arrendatários), estrutura do imóvel e dados sobre uso e destinação;
- Focar a tributação da terra e políticas de reforma agrária;
- Emitir o Certificado de Cadastro de Imóveis Rurais - CCIR
- Fazer revisões gerais, sendo que a previsão legal era de que as revisões gerais seriam feitas nos prazos fixados pelo Poder Executivo com objetivo de aprimoramento e recadastramento do sistema;
- Ser autodeclaratório com informações literais;
- Ser provido de informação gráfica;
- Compreender cinco tipos de cadastros diferentes (explorados a seguir).

O SNCR é um sistema de cadastro que tem, de modo geral, a atribuição de cadastrar terras públicas e privadas por meio da autodeclaração dos entes públicos e privados de modo a abranger todos os imóveis rurais do país (art. 7º). Assim, a lei obriga todos os proprietários, titulares de domínio útil ou possuidores de qualquer título de imóveis rurais que sejam ou possam ser destinados à exploração agrícola, pecuária, extrativa vegetal ou agroindustrial a efetuarem o cadastro (art. 2º da lei n° 5868/72).

Com o cadastramento do imóvel rural, o titular obterá o Certificado de Cadastro de Imóvel Rural (CCIR), documento indispensável para desmembrar, arrendar, hipotecar, vender ou prometer em venda o imóvel rural e para homologação de partilha amigável ou judicial “sucessão *causa mortis*”, de acordo com a lei n. ° 4.947, de 06 de abril de 1966.

De forma geral, são colhidos pelo sistema os dados de estrutura do imóvel, de uso, dados pessoais e de relacionamentos do declarante. Há de se ressaltar que, nos dados pessoais, estão incluídos todos os tipos de pessoas: física, jurídica e jurídica de direito público.

A legislação prevê que o não cumprimento da obrigação de cadastramento sujeitará o contribuinte ao lançamento *ex officio* dos tributos e contribuições devidas, aplicando-se a alíquota máxima, além de multas e demais cominações legais (parágrafo 1º, art. 2º, da lei n° 5.868/72).

Conforme a lei n° 5.868/72, art. 1º, o SNCR compreenderá cinco cadastros:

- a) Cadastro de Imóveis Rurais;
- b) Cadastro de Proprietários e Detentores de Imóveis Rurais;

³ Nesse mesmo ano, foi efetivada a primeira atualização do cadastro, dando origem às Estatísticas Cadastrais.

- c) Cadastro de Arrendatários e Parceiros Rurais;
- d) Cadastro de Terras Públicas;
- e) Cadastro Nacional de Florestas Públicas.

Considerando a análise do sistema e a forma de organização apresentada pelo INCRA, percebe-se que os cinco cadastros não foram desenvolvidos como preconiza a lei, na medida em que o cadastro de arrendatários e parceiros não existe, uma vez que nenhuma informação foi disponibilizada pelo órgão. O Cadastro de Imóveis Rurais é a soma dos outros três, ou seja, do Cadastro dos Proprietários e Detentores de Imóveis Rurais, do Cadastro das Terras Públicas e do Cadastro Nacional das Florestas Públicas que, em tese, deveria estar inserido no Cadastro das Terras Públicas. Portanto, o Cadastro de Proprietários e de Detentores de Imóveis Rurais refere-se às terras privadas (propriedades e posses).

A seguir, segue um detalhamento dos cadastros citados:

- a) Cadastro dos Imóveis Rurais; de Proprietários e Detentores de Imóveis Rurais; de Arrendatários e Parceiros Rurais

O objetivo inicial e primordial do Cadastro de Proprietários e Detentores de Imóveis Rurais era de cunho fiscal para fins de ITR (Imposto Territorial Rural) e de obtenção de informações sobre os imóveis. A efetiva criação de um cadastro para fins de administração fundiária e/ou para o ordenamento territorial era um objetivo secundário, principalmente por que não havia necessidade de apresentação de informação do dado gráfico do imóvel.

Dessa forma, o cadastro das terras privadas tem base em dois tipos de relacionamento do ocupante com a terra: permanente e temporário. O relacionamento permanente é o que ocorre pelo cadastro da propriedade e da posse, que pode ser a justo título ou por simples ocupação. O relacionamento temporário é caracterizado pelo arrendamento e parceria.

Figura 1 : Áreas privadas que compreendem o SNCR



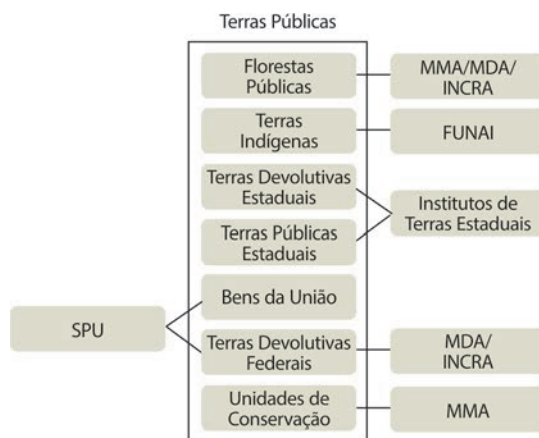
FONTE: ELABORAÇÃO PRÓPRIA COM BASE NA LEGISLAÇÃO, 2016

Todos os proprietários, titulares de domínio útil ou possuidores de qualquer título de imóveis rurais que sejam ou possam ser destinados à exploração agrícola, pecuária, extrativa vegetal ou agroindustrial ficam obrigados a prestar declaração de cadastro (art. 2º da lei nº 5868/72). As declarações são prestadas por meio do preenchimento de questionários e formulários nos prazos estipulados.

b) Cadastro das Terras Públicas

O SNCR, por intermédio do INCRA, possui informações sobre terras das quais a gestão pertence a outros órgãos, sendo eles: Fundação Nacional do Índio (FUNAI) – Terras Indígenas; Serviço Florestal Brasileiro/Florestas Públicas; Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA)/SERFAL/Glebas Federais; ICMBio/Unidades de Conservação; Ministério do Meio Ambiente (MMA)/Cadastro Ambiental Rural (CAR); Secretaria do Patrimônio da União (SPU)/Bens da União; terras rurais pertencentes aos estados/Instituto de Terras Estaduais e as terras devolutas federais e estaduais que não estão discriminadas. O INCRA gerencia, ainda, as informações de ações realizadas por ele mesmo como as áreas quilombolas, os assentamentos rurais de reforma agrária e projetos de regularização fundiária fora da área da Amazônia Legal.

Figura 2 : Terras Públicas e Órgãos Responsáveis



FONTE: ELABORAÇÃO PRÓPRIA COM BASE NA LEGISLAÇÃO, 2016

Porém, na prática, o SNCR deixa de cumprir sua função em razão da desarticulação entre os órgãos da Administração Pública Federal que produzem as informações sobre terras que deveriam ser repassadas ao INCRA para o seu cadastramento no SNCR e que, efetivamente, não são. Um bom exemplo disso é o cadastro da FUNAI que, do ponto de vista

institucional, é uma fundação pública e informou haver um total aproximado de 113.518.234,92 ha de terras indígenas. Esse número ultrapassa em muito o trazido pelo INCRA, que informa ter, no cadastro de terras de fundações públicas, o total de 533.217,4351 ha. Portanto, percebe-se que o cadastro do INCRA, no que se refere às terras indígenas, está incompleto.

Por meio desse exemplo, percebe-se a desarticulação entre os órgãos, o não cumprimento legal da FUNAI, ao não cadastrar suas terras no cadastro de terras públicas do SNCR e, como consequência, a debilidade na governança fundiária que se estende desde o Descobrimento do Brasil. Conclui-se que o cadastro de terras públicas do SNCR deixa de cumprir sua missão de ser um cadastro fundiário nacional em decorrência dos fatores já apontados e constatados pela simples comparação entre as informações declaradas pelos dois órgãos que dividem a responsabilidade no cadastro fundiário brasileiro.

c) Cadastro Nacional de Florestas Públicas (CNEFP)

O CNEFP é um instrumento de planejamento da gestão florestal que reúne dados georreferenciados sobre as florestas públicas brasileiras (municipais, estaduais e federais) de modo a oferecer, aos gestores públicos e à população, uma base confiável de mapas, imagens e dados com informações relevantes para a gestão florestal. O cadastro tem a missão de promover o uso econômico e sustentável das florestas e é operacionalizado pelo Serviço Florestal Brasileiro que, de acordo com a lei nº 11.284/06, estabelece como principais competências:

- Ser o órgão gestor do Fundo Nacional de Desenvolvimento Florestal (FNDF);
- Criar e manter o Sistema Nacional de Informações Florestais (SNIF)
- Estimular e fomentar práticas madeireiras e não madeireiras de forma sustentável;
- Promover estudos de mercado para produtos e serviços florestais;
- Gerenciar o CNEFP de forma a organizar e atualizar o Cadastro Geral de Florestas Públicas da União e adotar providências para interligar este com os demais cadastros (estaduais e municipais) para formar o Cadastro Nacional.

Esse cadastro será explorado de forma mais detalhada na seção dos cadastros temáticos. Neste momento, é importante detalhar a relação legal do CNEFP com o SNCR e a obrigatoriedade da convergência das informações obtidas e registradas de um para o outro.

Evolução dos Imóveis Cadastrados no SNCR

O histórico dos imóveis cadastrados pelo SNCR ao longo dos últimos 50 anos evidencia um crescimento significativo da base cadastral: passou-se de 3,2 milhões de

imóveis e 307 milhões de ha em 1965 para 6 milhões de imóveis e 727 milhões de ha de área em 2015.

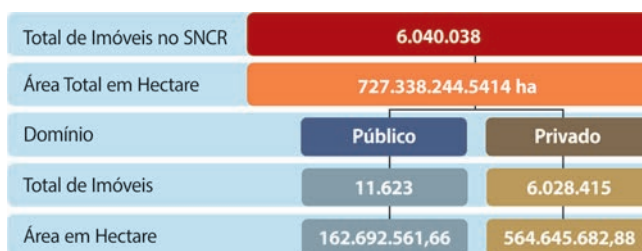
Segundo dados oficiais fornecidos pelo INCRA, a Tabela 1 mostra que há, nesse cadastro, 6,04 milhões de imóveis públicos e privados que ocupam uma área total do país de 727,3 milhões de hectares, dos quais 77,6 % em terras privadas. Cabe frisar que, entre estes, se encontram imóveis privados, públicos e posses cujos proprietários enviaram informações autodeclaradas ao INCRA. Na medida em que a área cadastrada no SNCR soma mais que 85,7 % da superfície do país, que é de 851.576.704,9 ha, pode-se suspeitar que existem falhas no cadastro, apesar dos esforços que vêm sendo empreendidos, desde os anos 90, para a sua melhoria.

Tabela 1 : Total e área de imóveis cadastrados no SNCR e área total correspondente entre 1965 e 2015

Ano	Número de imóveis (em milhões de propriedade)	Área (em milhões de hectares)
1965/1966	3,2	307,2
1965	3,4	316,2
1967	3,6	360,1
1972	3,4	370,2
1978	3,1	419,9
1992	3,1	331,4
2003	4,2	420,3
2005	4,9	623
2015	6,04	727

Os dados gerais dos imóveis cadastrados estão representados na Figura 3:

Figura 3 : Imóveis Cadastrados no SNCR



FONTE: INCRA/SNCR. POSIÇÃO DA BASE EM 31/01/2015.

Principais problemas do SNCR

No decorrer do tempo, o SNCR, apesar do crescimento da base cadastral, continua a apresentar restrições significativas, segundo os vários críticos e analistas.

Os principais fatores que contribuíram para a fragilidade das informações prestadas pelo sistema são:

- a) O fato de o sistema não ter os dados gráficos ou geoespaciais do imóvel rural,⁴ privilegiando as informações literais, o que não possibilitou a construção de uma base fundiária;
- b) Ser autodeclaratório independentemente de as informações serem válidas ou não, estando a sanção restrita a lançamento *ex officio* nas alíquotas máximas (§1º, do art. 2º da lei nº 5.868/72);
- c) Não ter tido as revisões/atualizações previstas no decreto, sendo certo que a última revisão/recadastramento foi em 1992;
- d) Ainda, o caráter fiscal dos cadastros ter sido atribuído a outra instituição, a Receita Federal do Brasil (RFB), pela lei nº 8.022, de 12 de abril 1990.

Assim, o sistema de cadastros instituído na década de 70 não cumpriu com suas finalidades, considerando-se que não apresentava os requisitos que um cadastro técnico deveria ter para organizar a estruturação fundiária. Os argumentos acerca da fragilidade do SNCR são corroborados pelos problemas de ordem fundiária enfrentados no Brasil ao longo de sua história e pelos problemas conhecidos até mesmo pelo INCRA, como: sobrecadastramento, subcadastramento e possibilidade de cadastramento de um imóvel rural sem sua existência física, mediante fraude, o que é imperceptível no sistema.

A consequência dessa forma de operacionalização do SNCR é evidenciada quando as terras cadastradas em um município superam sua própria superfície territorial. Isso acontece quando um imóvel está cadastrado mais de uma vez ou quando há superposição de diferentes imóveis, por fraude, pela criação sistemática de municípios sem que ocorra regularização do imóvel no novo município e baixa no antigo. O sobrecadastramento e o subcadastramento fazem parte da realidade de 25% dos municípios brasileiros.

Entretanto, o INCRA vem promovendo mudanças significativas para suplantiar as fragilidades do sistema de cadastros e alcançar as finalidades propostas no passado. A lei nº 10.267/01, art.2º, §3º (BRASIL, 2001a) determinou a atualização permanente do SNCR. Desde 30 de março de 2015, foi disponibilizado o novo Sistema Nacional de Cadastro Rural, que permitirá que o cadastramento possa ser realizado em qualquer computador com acesso à internet por meio da declaração eletrônica. A declaração eletrônica moderniza o sistema de informação do cadastro, proporcionando uma atualização constante dos imóveis rurais cadastrados no SNCR, sendo realizada pelo próprio usuário.

⁴ O conceito de imóvel rural está definido no inciso I do art. 4º do Estatuto da Terra, lei nº 4.504/64: o prédio rústico, de área contínua qualquer que seja a sua localização que se destina à exploração extrativa agrícola, pecuária ou agroindustrial, quer através de planos públicos de valorização, quer através de iniciativa privada.

O INCRA confeccionou o Manual de Orientação para Preenchimento da Declaração para Cadastro de Imóveis Rurais Eletrônica, que auxiliará os usuários no preenchimento, promovendo, concomitantemente, a capacitação de pessoal das Sedes Regionais (SR), de Unidades Avançadas (UA) e das Unidades Municipais de Cadastramento (UMC), que também poderão ajudar no novo procedimento.

A deficiência do SNCR em não apresentar a informação gráfica está sendo resolvida com a integração da base de dados do SNCR com o Sistema Nacional de Certificação de Imóveis (SNCI) e o Sistema de Gestão Fundiária (SIGEF) que, atualmente, têm operabilidade, fazendo com que dialoguem uns com os outros, proporcionando a junção das informações literais à gráfica, quando esta já estiver disponível no SNCI e no SIGEF. Entretanto, os dados gráficos relativos à posse continuaram deficitários, tendo em vista que, no SIGEF, existe a informação gráfica das propriedades/matricula, mas não das posses. O novo SNCR é de suma importância para a implantação do Cadastro Nacional de Imóveis Rurais (CNIR) instituído pela lei nº 10.267/2001, tendo em vista que este dialoga com o SNCI e com o SIGEF na busca de informação gráfica.

Apesar dos dados contidos no SNCR serem públicos, a informação nunca foi disponibilizada à sociedade. Para obter informação sobre os cadastros, declarantes e imóveis, as pessoas públicas e privadas são obrigadas a enviar ofício ou requerimento. O órgão está trabalhando na elaboração de um portal que proporcione à sociedade pesquisar e conhecer os imóveis cadastrados eletronicamente.

Para que as inovações relativas ao novo SNCR estejam à disposição de todo cidadão, o INCRA criou a Sala da Cidadania, que é uma central de serviços e informações que visa a facilitar o acesso dos beneficiários da reforma agrária e dos proprietários rurais aos serviços prestados pelo INCRA.

Cadastro Nacional de Imóveis Rurais (CNIR)

O CNIR visa atender à necessidade de um cadastro territorial georreferenciado, servindo de base comum às diversas instituições públicas produtoras e usuárias de informações sobre o meio rural, sendo gerenciado pelo INCRA e pela RFB. Ele permitirá conhecer mais detalhadamente a estrutura fundiária, modernizando e padronizando o SNCR para apoiar o desenvolvimento de um mercado imobiliário eficiente, aperfeiçoar a proteção de direitos territoriais, apoiar o gerenciamento territorial e o desenvolvimento econômico, promover a automação dos registros de imóveis e simplificar os processos e exigências para proprietários e usuários.

A Lei 10.267/2001, que criou o Cadastro Nacional de Imóveis Rurais (CNIR), fez alterações significativas na legislação fundiária: lei nº 4.947/66 (BRASIL, 1966) – fixa normas de Direito Agrário (CCIR); lei nº 5.868/72 (BRASIL, 1972) – cria o Sistema Nacional de Cadastro Rural – SNCR; lei nº 6.015/73 (BRASIL, 1973) – dispõe sobre os registros públicos; lei nº 6.739/79 (BRASIL, 1979b) – dispõe sobre a matrícula e o registro de imóveis e lei nº 9.393/96 (BRASIL, 1996) – dispõe sobre o ITR.

O CNIR irá reunir informações dos cadastros fundiários e temáticos, uma vez que, além do INCRA e da Secretaria da Receita Federal, todos os demais órgãos da Administração Pública Federal serão obrigatoriamente produtores, alimentadores e usuários de sua base de informações (§3º, art. 7º, do decreto nº 4449/2002).

Cada órgão irá manter e gerenciar seu cadastro, e os órgãos da Administração Pública Federal devem ser produtores e mantenedores. Os demais órgãos da Administração Pública Estadual e entidades da sociedade civil poderão aderir ao CNIR. Este está sendo desenvolvido de modo que possam coexistir tanto a posse como a propriedade sem que ocorra sobreposição por meio do conceito de parcela que foi adotado. O cadastro está em fase de implantação e tem como ferramentas o Sistema Nacional de Certificação de Imóveis – SNCI – e o Sistema de Gestão Fundiária – SIGEF – , abordados a seguir.

O principal ponto a ser destacado acerca da construção do CNIR é que ele prevê a integração dos cadastros fundiários e temáticos, tendo como núcleo as bases de dados do SNCR e do CAFIR. Entretanto, como visto nos itens que trataram dos cadastros do SNCR, há clara falta de articulação entre os órgãos que atuam na administração fundiária e ausência de tráfego legal de informações que nutrem a base de dados do SNCR, o que pode comprometer o funcionamento e o objetivo desse cadastro geral. A lei que criou o SNCR, assim como a Lei 10.267/2001, que criou o CNIR, prevê que a obrigatoriedade de prestar informação sobre as terras é de cada órgão; contudo, não é isso o que ocorre na realidade fundiária do Brasil.

O Sistema Nacional de Certificação de Imóveis (SNCI)

Compondo o CNIR, temos o serviço de certificação de imóveis rurais estruturado pelo INCRA a partir de novembro de 2003, quando a Norma Técnica para Georreferenciamento de Imóveis Rurais – NTGIR foi aprovada por meio da portaria INCRA/P/nº 1.101/2003. Desde então, o serviço passou a ser prestado pelos diversos Comitês Regionais de Certificação⁵, criados pelas Superintendências Regionais dessa instituição. O Sistema Nacional de Certificação de Imóveis – SNCI permite o acompanhamento, monitoramento e controle de todos os processos de certificação de imóveis rurais. Esse sistema está sendo substituído pelo Sistema de Gestão Fundiária – SIGEF, que foi implantado no final do exercício de 2013.

Neste sistema, o proprietário elaborava o georreferenciamento da área e o apresentava ao INCRA ainda na forma de processo físico. O instituto recebia o processo, fazia a análise dos limites e também da situação registral, ou seja, era o INCRA que analisava se os limites apresentados no georreferenciamento estavam corretos e se equivaliam aos descritos na matrícula. A antiga NE 96/10 continha exigências oportunas, mas dispensáveis, à luz da lei nº 10.267/2001.

⁵ Cada comitê é composto por servidores do Serviço de Cartografia e do Serviço de Cadastro das superintendências que acumulam atuações nas outras áreas dos seus respectivos serviços.

Atualmente, no processo de certificação de suas peças técnicas e no lançamento na base de dados dos imóveis certificados, é feita a verificação de sobreposição com alguma feição limite das entidades que fazem parte do acervo fundiário do INCRA, embora este tenha procedimento próprio.

O Sistema de Gestão Fundiária (SIGEF)

Substituindo o SNCI, o SIGEF é uma ferramenta eletrônica desenvolvida pelo Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA) e pelo Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) para subsidiar a governança fundiária do território nacional. Compreende uma plataforma digital na qual são efetuadas a recepção, a validação, a organização, a regularização e a disponibilização das informações georreferenciadas de limites de imóveis rurais, públicos e privados.

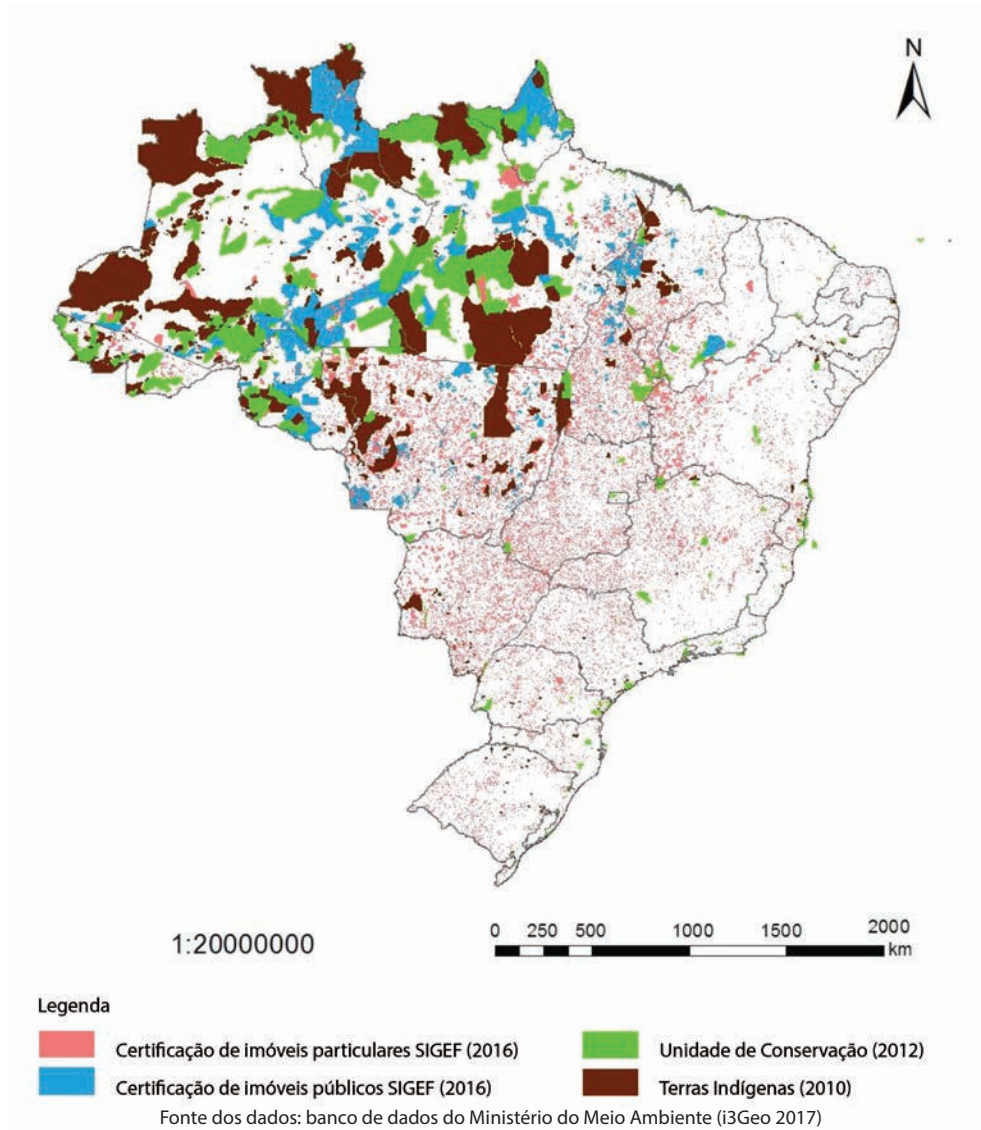
Por essa plataforma, o INCRA não faz mais a análise registral de confrontação dos limites apresentados no memorial descritivo com os existentes na matrícula. Essa análise é feita pelo Oficial de Registro de Imóveis que tem acesso ao SIGEF, podendo conferir os dados digitalmente e emitir o comando diretamente pelo sistema quando estiver tudo de acordo ou deixar de fazê-lo, caso haja discrepância a ser sanada. Esse procedimento é chamado de qualificação registral, que dará ao interessado o direito de propriedade sobre o polígono certificado, aumentando o nível de segurança jurídica.

O sistema está funcionando desde 23 de novembro de 2013 e terá interconexão com as áreas de interesse público da FUNAI e do ICMBio, por exemplo, quando todos os dados estiverem georreferenciados e certificados pelo SNCI. O INCRA já está emitindo certificações para os imóveis rurais que, em tese, não apresentaram sobreposições, sendo os mesmos objetos de procedimento de qualificação registral junto ao Cartório de Imóveis após análise do oficial.

Desde sua operacionalização, o acervo fundiário do INCRA tem atualizado as informações fundiárias de forma sistemática, representado, neste capítulo, pela Figura 1:

O SIGEF, embora seja uma ferramenta tecnológica, pode vir a apresentar problemas decorrentes de sua formulação. Na certificação acontece um procedimento similar ao SNCR: o proprietário é quem apresenta o georreferenciamento por meio de um profissional credenciado pelo instituto. O decreto nº 4.449/2002 e as normas de execução nº 105/2012 e 107/2013 atestam que a certificação poligonal, objeto do memorial descritivo pelo INCRA, não implicará reconhecimento do domínio ou a exatidão dos limites e confrontações indicados pelo proprietário, ou seja, em tese, a certificação não garante dominialidade. A área líquida, em hectares, no acervo fundiário, é de 486.303.165,71, o que equivale a 57,1% da área total do Brasil, que é de 851.576.700 hectares. É possível notar que os dados gráficos do Acervo Fundiário estão próximos de alcançar os números do SNCR, como demonstra o comparativo entre a área total do território nacional, a área cadastrada pelo INCRA e a área com informações geoespaciais, conforme a Tabela 2:

Figura 4 : Mapa das Áreas Cadastradas no INCRA, sistema SIGEF - i3Geo



FONTE: ELABORAÇÃO PRÓPRIA COM BASE NOS DADOS DO ACERVO FUNDIÁRIO DO INCRA (i3Geo 2017)

Tabela 2 : Comparativo de áreas cadastradas

Área Territorial (IBGE)	Área Cadastrada (SNCR/INCRA)	Área com informações geospaciais (AFD/INCRA)
851.576.705 hectares	601.226.922 hectares	539.993.774 hectares
100% do território nacional	70.6% do território nacional	63.41% do território nacional

FONTE: INCRA, 2014

A primeira inconsistência apontada é sobre o conceito de parcela adotado. Há um conceito de parcela utilizado universalmente para harmonizar as diferentes conceituações das unidades contempladas nas diversas bases cadastrais; contudo, no desenvolvimento do CNIR, esse conceito não foi utilizado. O CNIR definiu a parcela com base no conceito da FIG, embora a ferramenta empregada para obter o dado geoespacial (SIGEF) estabeleça a parcela como a matrícula, uma vez que o sistema de gestão fundiária não admite certificação da posse, ou seja, a certificação é relativa apenas às propriedades.

O processo de interligação entre os Cartórios de Registro de Imóveis e o Sistema de Gestão Fundiária (SIGEF) se dá por certificado digital, no qual todos os cartórios do país acessam o SIGEF, visando recepcionar o memorial descritivo certificado; dessa forma, o oficial de registro pode conferir o memorial descritivo. Apesar do acesso direto entre o cartório e o SIGEF, o registrador somente pode proceder à averbação do georrefereciamento/memorial descritivo apresentado no SIGEF mediante o requerimento assinado pelo proprietário no cartório.

O memorial descritivo certificado será utilizado para retificar a matrícula do imóvel, embora, após a retificação, o memorial descritivo da matrícula permaneça o mesmo memorial certificado junto ao INCRA, resguardada a identidade entre o memorial e a matrícula. Após a averbação do memorial, o cartório deve comunicar ao INCRA, pelo SIGEF, a conclusão do procedimento de averbação da nova descrição da área. Assim, estarão com informações gráficas e literais os imóveis que estiverem com esse procedimento completo.

A certificação não registrada ou averbada na matrícula não gera direito de propriedade sobre a área, representada pela escritura pública de compra e venda não registrada no cartório de imóveis. Dessa forma, no país, apesar da lei afirmar que “só é dono quem registra”, não existe o hábito de proceder ao registro. Todo o esforço legal e institucional pode não trazer o resultado almejado, embora constituindo um cadastro moderno com dados mais precisos, ainda será deformado.

Os dados gerais extraídos do acervo fundiário do INCRA, em 14 de julho de 2015, relativos à certificação e ao reconhecimento registral, indicam que, das 95.555 propriedades certificadas, apenas 5.748 foram registradas, ou seja, apenas 6% das certificações foram confirmadas pelos cartórios de registro de imóveis (INCRA, 2015).

Sistema Nacional de Gestão de Informações Territoriais (SINTER)

No dia 10 de maio de 2016, em uma de suas últimas ações anteriores ao seu afastamento, a presidente Dilma instituiu, pelo SINTER, a integração, em um banco de dados espaciais, do fluxo de dados jurídicos produzidos pelos serviços de registros públicos ao fluxo de dados fiscais. É uma ferramenta de gestão pública com dados cadastrais e geoespaciais dos imóveis urbanos e rurais registrados na União, nos estados, nos municípios e no Distrito Federal (art. 1º, decreto nº 8.764/2016). O SINTER será administrado pela Secretaria da Receita Federal do Brasil e suas informações serão atualizadas a cada ato registral assinado digitalmente pelo Oficial de Registro.

Cada imóvel terá um identificador unívoco em âmbito nacional, com estrutura especificada no Manual Operacional. As informações relativas à valoração de imóveis serão consolidadas no SINTER, inclusive para subsidiar o cálculo do Índice de Preços de Imóveis (§ 2º, art. 8, decreto nº 8.764/2016). As informações estatísticas, conjunturais e estruturais relativas aos mercados mobiliário e imobiliário e aquelas relativas às garantias constituídas em operações de crédito serão processadas pelo SINTER em conformidade com os dados remetidos pelos serviços de registros públicos, de forma a possibilitar, ao Banco Central do Brasil, a consulta unificada, em âmbito nacional, das informações relativas ao crédito e ao acesso às informações necessárias ao desempenho de suas atribuições (art. 14, decreto nº 8.764/2016).

As informações cadastrais e geoespaciais serão integradas em níveis gráficos de mapeamento georreferenciado (camadas), embasadas no levantamento dos limites das parcelas cadastrais, considerando-se parcelas cadastrais, áreas com regimes jurídicos distintos. Bens públicos não registrados, como terras devolutas, vias públicas, praças, lagos e rios navegáveis também serão modelados por parcelas cadastrais. Os padrões de bases cartográficas, de dados georreferenciados e de metadados deverão estar em conformidade com o disposto nas normas técnicas da Comissão Nacional de Cartografia (Concar) (art. 9, decreto nº 8.764/2016).

Os órgãos e entidades da Administração Pública Federal poderão estabelecer critérios de planejamento e de gestão territorial na forma de cadastros temáticos no SINTER. Este, por exemplo, criará uma camada temática destinada ao cadastramento das aquisições e dos arrendamentos de áreas rurais por estrangeiros, na qual estarão incluídas as empresas brasileiras com participação estrangeira majoritária (art. 10, decreto nº 8.764/2016).

O SINTER será um banco de dados de gestão do território nacional em uma concepção multifinalitária. Será um inventário oficial e sistemático do território nacional desenvolvido com tecnologia apropriada, integrando o registro eletrônico dos Cartórios de Registro de Imóveis com o georreferenciamento do CNIR, incluindo os demais cadastros produzidos pelos órgãos, estados e municípios que irão se sobrepor ao cadastro fundiário. Será uma plataforma de informações que poderá ser utilizada pelos vários órgãos de diferentes esferas de governo, organizando os dados territoriais.

O sistema possibilitará consultas ao banco de dados por órgãos como a Receita Federal, a PGFN, a Polícia Federal, a Controladoria Geral da União, a Secretaria de Patrimônio da União, entre outros da Administração Pública Federal e do Poder Judiciário, que poderão utilizar os dados em suas aplicações específicas e criar suas próprias camadas de visualização. O SINTER poderá verificar, automaticamente, a sobreposição de áreas e até mesmo alertar o registrador do fato, tudo isso respeitando integralmente o arcabouço constitucional e as atribuições reservadas aos registradores. O SINTER é o meio pelo qual serão supridas as debilidades da governança fundiária, tendo em vista que irá promover a integração e a transparência das informações.

Cadastros Temáticos

Cadastro de Imóveis Rurais (CAFIR)

O CAFIR (Cadastro de Imóveis Rurais), administrado pela Receita Federal do Brasil⁶, criado pela Instrução Normativa SRF nº 272, de 30 de dezembro de 2002 (RFB, 2002), registra as informações cadastrais dos imóveis rurais obtidas por meio da inscrição do imóvel rural ou pela Declaração de Imposto Territorial Rural (DITR). A unidade cadastral é o imóvel rural definido na lei nº 9.393, de 1996, art. 1º, § 2º: “imóvel rural significa a área contínua, formada de uma ou mais parcelas de terras, localizada na zona rural do município” (BRASIL, 1996). Nele, todos os imóveis rurais devem ser inscritos, inclusive os que gozam de imunidade e isenção do Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural (ITR). A inscrição deverá ser solicitada pelo proprietário, pelo titular do domínio útil e pelo possuidor a qualquer título, usufrutuário, fiduciário, condômino ou copossuidor, espólio e devedor fiduciante. Após o procedimento, é gerado o Número do Imóvel na Receita Federal (Nirf). Trata-se de um cadastro autodeclaratório, sendo necessário o envio dos documentos comprobatórios no prazo de 60 dias.

A Receita Federal do Brasil (RFB) não utiliza o cadastro do INCRA. Seu cadastro é próprio, o CAFIR (Cadastro de Imóveis Rurais), cujas informações são oriundas da Declaração de Imposto Territorial Rural e formulários de atualização do cadastro. São atos cadastrais do CAFIR: a inscrição, a alteração cadastral, a alteração de titularidade por alienação total, o cancelamento e a reativação. A solicitação de atos cadastrais perante o CAFIR deve ser realizada, preferencialmente, por meio da ferramenta on-line *Coletor Web*.

⁶ É órgão relacionado ao Ministério da Fazenda, responsável pela cobrança de vários dos impostos diretos, sendo o principal, o Imposto de Renda. Recebeu a atribuição de arrecadar o Imposto Territorial Rural (ITR) no primeiro governo do presidente Fernando Henrique Cardoso (1986). Utiliza o cadastro do INCRA como base para a arrecadação. A arrecadação do Imposto Territorial Rural (ITR) tem estado bem aquém do planejado, pois os esforços de fiscalização são pequenos. A Receita Federal mantém vários cadastros para desenvolver suas atividades (DOI, DITR, CAFIR, CNPJ, CPF, CNIS), contudo, aqui serão tratados apenas o CAFIR e o DOI, que são relativos a propriedades rurais e à declaração de operações imobiliárias, sendo esses cadastros relacionados diretamente com a questão da governança fundiária.

Cadastro Nacional de Florestas Públicas (CNPFP)

O CNFP é formado pelo Cadastro de Florestas Públicas da União e pelos Cadastros de Florestas Públicas dos estados, Distrito Federal e municípios. Ele está em processo de interligação com Sistema Nacional de Cadastro Rural (SNCR). O Cadastro Nacional das Florestas Públicas está disposto no âmbito do SNCR, do INCRA. Contudo, as informações desse cadastro são gerenciadas e fornecidas pelo Serviço Florestal Brasileiro, que é de competência do Ministério do Meio Ambiente (MMA).

O Serviço Florestal Brasileiro é uma unidade da estrutura básica do Ministério do Meio Ambiente instituída pela lei nº 11.284/06, art. 54. Seu objetivo principal é a gestão das reservas naturais, em especial as florestas públicas do Brasil. No exercício de suas atribuições, o SFB promoverá a articulação com os estados, o Distrito Federal e os municípios para a execução de suas atividades de forma compatível com as diretrizes nacionais de planejamento para o setor florestal e com a Política Nacional do Meio Ambiente. Para a concessão das florestas públicas sob a titularidade dos outros entes da Federação, de órgãos e empresas públicas e de associações de comunidades locais, poderão ser firmados convênios com o Ministério do Meio Ambiente, representado pelo SFB.

O cadastramento das florestas públicas segue três etapas:

- a) Identificação: consiste no mapeamento das florestas localizadas em áreas públicas;
- b) Delimitação: é a averbação (registro no cartório de imóveis) do perímetro da floresta junto à matrícula do imóvel público;
- c) Demarcação: é a implantação de marcos topográfico e colocação de placas informativas no campo.

A atualização do Cadastro Nacional de Florestas Públicas (CNPFP) foi concluída em dezembro de 2014. A área total de florestas públicas cadastradas em 2014 corresponde a aproximadamente 314,37 milhões de hectares. Esse valor equivale a 36,92% do território brasileiro. Porém, mais uma vez, ao cruzar as informações oferecidas pelo CNFP com as do SNCR, foram encontradas inconsistências categóricas devido à desarticulação entre os órgãos e seus respectivos bancos de dados. No caso, o SFB informa que essa categoria de terras públicas ocupa 36,92% do território brasileiro, considerando-se que a soma da área dos imóveis rurais públicos é de 22,4%, demonstrando que o cadastro das florestas nacionais não está no rol das informações prestadas pelo INCRA. A debilidade entre os cadastros fundiários e temáticos é percebida por simples cálculo aritmético.

Cadastros de Terras Indígenas

O Cadastro de Terras Indígenas é o cadastro temático com caráter de importância mais elevado na administração fundiária. Tal argumento tem como razão o

tipo de direito que o indígena tem sobre a terra: o direito originário, com posse permanente e o usufruto exclusivo sobre as terras que tradicionalmente ocupam, dispostos constitucionalmente. Como são uma espécie de bem público, as terras indígenas são dotadas das características de inalienabilidade, indisponibilidade e imprescritibilidade (§4º, art. 231, da CF).

Assim, qualquer tipo de ocupação, seja propriedade, seja posse nas terras destinadas aos índios, não tem qualquer efeito jurídico, sendo ato nulo. Não são válidas as matrículas ou qualquer outro tipo de documento que tenha sido emitido cuja localização esteja compreendida em áreas indígenas. A Constituição prevê que os ocupantes dessas terras terão direito à indenização pelas benfeitorias realizadas de boa-fé, ou seja, nada deverá ser pago ao ocupante ilegal a título de valor pela terra.

A obrigatoriedade de promover a demarcação das terras indígenas é da União, por meio da Fundação Nacional do Índio (FUNAI), conforme procedimento previsto no decreto nº 1.775, de 8 de janeiro de 1996, com prazo final até 2001, fixado constitucionalmente pelo art. 67 da CF.

Com base na importância e prioridade do direito originário concedido, a Fundação Nacional do Índio (FUNAI) deveria manter seu cadastro junto ao INCRA atualizado, com suas terras devidamente demarcadas, registradas e certificadas no SIGEF, de forma que a titularidade, localização e dimensão inequívoca não possibilitassem ações e sobreposições com áreas de outros entes públicos e privados. Como mencionado anteriormente, uma simples comparação de dados brutos indica inconsistência dos dados e incompatibilidade das informações, conforme descrito na Tabela 3:

Tabela 3 : Fases do Processo das terras Indígenas Ocupadas

Modalidade	Quantidade	Superfície (hectares)
Interditada	6	1.084.049
Dominial	6	31.070,7025
Reserva Indígena	31	41.014,7811
Tradicionalmente Ocupada	545	112.362.100,4361
Total	588	113.518.234,9197

FONTE: FUNAI, 2016

A falta de certificação das áreas da FUNAI é uma inconsistência grave, uma vez que outras pessoas poderão realizar certificações nas áreas destinadas aos índios, cabendo à FUNAI, posteriormente, demandar, administrativamente ou judicialmente, o cancelamento da certificação que será nula de pleno direito em decorrência do direito originário. A FUNAI deveria ser o primeiro órgão federal a certificar suas áreas.

Nas análises realizadas, não ficou claro se, após o registro dessas áreas, a informação é repassada à SPU ou ao INCRA para que constem no cadastro fundiário

(SNCR), ou de quem é essa obrigação. A falta de informação ao órgão responsável pelo cadastro fundiário das terras públicas abre uma lacuna e inviabiliza a construção de um cadastro de terras públicas confiável, sendo uma das causas da atual debilidade da governança fundiária no Brasil.

Passados dois anos, entramos em contato com a FUNAI e descobrimos que nenhuma terra indígena está cadastrada no CNIR. Apesar de a instituição estar trabalhando para tabular a melhor maneira de realizar esse cadastro, ainda não houve avanço nesse sentido, dado que há uma dificuldade em como fazer a inscrição da terra em caráter público, principalmente no que diz respeito à geração da tributação. Segundo o coordenador-geral de geoprocessamento, José Antônio de Sá, é possível que áreas recém-ocupadas pela FUNAI tenham algum cadastro antigo, contudo, essa informação ainda não foi detectada.

A FUNAI tem consciência sobre a importância de unificar o cadastro, no entanto, admite que não houve avanço nos últimos dois anos. Segundo de Sá, o maior desafio para um bom cadastro de terras indígenas é a falta de um corpo técnico e qualificado nas instituições responsáveis por esse processo. Considerando que, no momento, a FUNAI está mais voltada para a desobstrução de ampla ocupação da comunidade, é importante a constituição de um escritório que faça controle e alimente o banco de dados sobre as terras indígenas brasileiras.

Cadastro Ambiental Rural (CAR) e Sistema Nacional de Cadastro Ambiental Rural (SICAR)

O decreto nº 7.8300/2012 prevê que o CAR deverá contemplar os dados do proprietário, possuidor rural ou responsável direto pelo imóvel rural, a respectiva planta georreferenciada do perímetro do imóvel, das áreas de interesse social e das áreas de utilidade pública, com a informação da localização dos remanescentes de vegetação nativa, das Áreas de Preservação Permanente, das Áreas de Uso Restrito, das áreas consolidadas e da localização das Reservas Legais (art. 5º).

A intenção do instrumento é auxiliar o processo de regularização ambiental de propriedades e posses rurais, traçando um mapa digital a partir do qual são calculados os valores das áreas para diagnóstico ambiental. Trata-se de um registro eletrônico de natureza declaratória e obrigatória. Os declarantes não são obrigados a enviar os documentos comprobatórios, podendo o órgão competente, a qualquer tempo, solicitar o envio dos documentos, que poderão ser fornecidos por meio digital (§4º, do art. 7º, do decreto 7.860/2012).

A inscrição do imóvel rural no CAR deverá ser feita preferencialmente no órgão ambiental municipal ou estadual, que, nos termos do regulamento, exigirá do proprietário ou possuidor rural:

- a) Identificação do proprietário ou possuidor rural;
- b) Comprovação da propriedade ou posse;

- c) Identificação do imóvel por meio de planta e memorial descritivo contendo a indicação das coordenadas geográficas com pelo menos um ponto de amarração do perímetro do imóvel, informando a localização dos remanescentes de vegetação nativa, das Áreas de Preservação Permanente, das Áreas de Uso Restrito, das áreas consolidadas e, caso existente, também a localização da Reserva Legal.

Os benefícios que a inscrição no CAR podem trazer são: possibilidade de regularização das Áreas de Preservação Permanente (APP) e/ou Reserva Legal (RL); suspensão de sanções; obtenção de crédito agrícola; contratação do seguro agrícola; dedução das Áreas de Preservação Permanente, de Reserva Legal e de uso restrito; linhas de financiamento; isenção de impostos para os principais insumos e equipamentos. As informações são autodeclaratórias da posse, propriedade ou qualquer outro tipo de relação entre o declarante e o imóvel.

O declarante tem acesso ao aplicativo, preenche o cadastro e envia ao SICAR, sendo que o envio gera um protocolo que não é de inscrição, mas sim um número de registro (esse número é dado pelo SICAR) que é digitado na base de dados que mostra a situação do imóvel de acordo com as informações declaradas (ativo pendente ou cancelado). Estar inscrito no SICAR não significa que o imóvel esteja regular ambientalmente. Existem análises dos filtros e dos técnicos para regularização similar à declaração do IR (Imposto de Renda).

O CAR também é autodeclaratório. Entretanto, o expediente de dar ao declarante a possibilidade de descrever seu imóvel poderá gerar mais problemas de ordem fundiária, tendo em vista que não é atribuição do MMA operacionalizar a base fundiária. Há possibilidade de o declarante colocar uma base fundiária do imóvel diferente da que consta no cadastro do INCRA. O cadastro ambiental também aceitará o cadastramento das posses. Essa sistemática pode comprometer o objetivo do CAR de possibilitar o planejamento ambiental e econômico do uso e ocupação do imóvel rural devido a eventual falta de comprovação de que essa posse é válida e de que o possessor tenha realmente as áreas que precisam ser ambientalmente declaradas. Outro importante agravante é a ausência de uma ferramenta ou determinação que permita uma atualização periódica dos dados referentes a cada imóvel.

A regularidade fundiária precede a regularidade ambiental e, desse modo, o declarante do CAR somente pode proceder à regularização após estar com sua situação fundiária resolvida e cadastrada no INCRA. O ideal seria a construção de uma plataforma *webservice* que integrasse o SIGEF com o CAR, já que ambos têm a necessidade de possuir uma base cartográfica. Entretanto essa opção também seria deficitária aos fins do MMA, uma vez que, no SIGEF, estão as informações gráficas das propriedades e não das posses.

Além disso, um efetivo cadastramento ambiental traria benefícios em nível nacional que poderiam proporcionar um adequado controle, monitoramento e combate ao desmatamento das florestas e demais formas de vegetação nativa,

planejamento e zoneamento ambiental para fins econômico e de conservação, buscando maior eficiência produtiva por imóvel rural.

Com isso, outros resultados adicionais à sua função primária também se tornariam possíveis, como o mapeamento de todas as nascentes em propriedades privadas, o mapeamento/dimensionamento dos corredores ecológicos formados, a possibilidade de integração dessas áreas/informações com as unidades de conservação públicas etc. Sem falar dos seus resultados prioritários já definidos de mapeamento e dimensionamento das Reservas Legais (RL) e Áreas de Preservação Permanentes (APP), cursos e corpos d'água em todas as propriedades do país.

Quanto aos resultados já obtidos com essa ferramenta, o MMA disponibiliza, para consulta pública, as mais atuais informações processadas decorrentes dos cadastros obtidos (não necessariamente regularizadas). A Tabela 4 está disponível no site do ministério, informando os resultados obtidos até o final do mês de agosto de 2016. Este apresenta um quadro geral da situação do cadastramento no país por sub-região até o momento da publicação do documento.

Tabela 4 : Resultados do CAR - agosto 2016

Regiões/dados	Área passível de cadastro	Área Total Cadastrada	Número de Imóveis Cadastrados
Norte	93.717.515	70.178.456	566.516
Nordeste	76.074.156	52.443.752	752.504
Centro Oeste	129.889.570	117.685.780	340.978
Sudeste	56.374.996	58.095.469	961.158
Sul	41.780.627	37.966.168	1.121.919
Total	397.836.864	387.539.624	387.539.626

FORNTE: ELABORAÇÃO PRÓPRIA COM DADOS DO SFB

Cadastro Nacional de Unidades de Conservação (CNUC)

O CNUC é um sistema integrado de banco de dados com informações padronizadas das unidades de conservação geridas pelos três níveis de governo e por particulares. Ele é mantido e organizado pelo MMA com a colaboração do IBAMA e dos órgãos federais, estaduais e municipais (art. 50, lei nº 9985/2000).

Seu principal objetivo é disponibilizar um banco de dados com informações oficiais do Sistema Nacional de Unidades de Conservação (Tabela 5). O CNUC contém os dados principais de cada unidade de conservação, incluindo, entre outras características relevantes, informações sobre espécies ameaçadas de extinção, situação fundiária, recursos hídricos, clima, solos e aspectos socioculturais e antropológicos (§1º, art. 50 da Lei nº 9985/2000).

A “UC não tem informação georeferenciada disponível, é utilizada a área do ato legal para o cálculo de área” (observação feita pela fonte oficial). Essa informação

dá ciência de que as áreas não possuem informação gráfica e que o cálculo da área é feito com base no ato de sua criação. Outro ponto em que o CNUC difere dos outros cadastros temáticos é o fato de a unidade de medida ser o quilômetro quadrado e não o hectare, que é utilizado como medida para áreas no Brasil.

Tabela 5 : Tabela Consolidada das Unidades de Conservação

Tabela Consolidada das Unidades de Conservação	2014		2016	
	Federal/Estadual/Municipal		Federal/Estadual/Municipal	
Tipo/Categoria	Nº	Área (Km ²)	Nº	Área (Km ²)
Proteção Integral				
Estação Ecológica	90	115.557	96	122.351
Monumento Natural	38	1.390	43	1.421
Parque Nac./Est./Mun.	350	347.126	395	357.533
Refúgio da Vida Silvestre	30	3.735	40	3.867
Reserva Biológica	60	52.823	62	56.126
Total de proteção Integral	568	520.632	636	541.296
Uso Sustentável				
Parque Nac./Est./Mun.	104	300.007	106	314.130
Reserva Extrativista	87	143.443	90	144.610
Reserva de Desenvolvimento Sustentável	34	110.892	37	112.153
Reserva de Fauna	0	0	0	0
Área de Proteção Ambiental	278	442.771	302	464.008
Área de Relevante Interesse Ecológico	48	925	50	1.020
RPPN	709	5.411	808	5.540
Total Uso Sustentável	1.260	1.003.448	1.393	1.041.462
TOTAL GERAL	1.828	1.524.080	2.029	1.582.758
Área Considerando sobreposição Mapeada	1.828	1.494.989	2.029	1.544.159

FORNTE: ELABORAÇÃO PRÓPRIA COM DADOS DO CNUC/MMA, 2016

É importante salientar que não foi possível apurar se as Unidades de Conservação estão cadastradas no SNCR, tendo em vista que a Tabela 5 informa o detentor do imóvel rural em razão de sua natureza jurídica. Como o ICMBio, órgão responsável por esse cadastro, é uma autarquia federal, subentende-se que as áreas cadastradas estejam no rol dos imóveis rurais pertencentes a esta categoria.

Secretaria do Patrimônio da União (SPU) e Sistema de Integrado de Administração Patrimonial (SIAPA)

O SIAPA é o principal sistema da SPU, que tem por objetivo fornecer funcionalidades para a gestão dos imóveis dominiais da União (terrenos de marinha,

acrescidos, marginais de rios, nacionais, interiores etc), e suas funcionalidades permitem o controle do cadastro dos bens, das destinações vinculadas a esses imóveis, dos responsáveis vinculados a essas destinações e das receitas patrimoniais devidas.

Desde os dados anteriores, que contavam apenas com informações de 2008, observa-se um avanço na integração de seus dados cadastrais.

A SPU, com o objetivo de reduzir as inconsistências dos dados cadastrais inseridos no SIAPA, constituiu, por meio da portaria nº 42, de 19 de fevereiro de 2013, prorrogada pela portaria nº 223, de 20 de agosto de 2013, um Grupo de Trabalho (GT) para estabelecer os critérios e parâmetros para a formalização da qualificação da base cadastral dos imóveis da União e, a partir de então, as inconsistências foram sendo ajustadas à base cadastral.

Após o mapeamento das necessidades de melhoria da base, definiu-se que a qualificação deveria ser aplicada em etapas, conforme cenários específicos. Todas as melhorias foram finalizadas em 2015, incrementando o nível de compatibilidade da base do SIAPA com as bases da Receita Federal do Brasil (RFB), no que se refere à base cadastral de responsáveis, e do Diretório Nacional de Endereços (DNE/Correios), no que se refere à base de endereçamento de imóveis do SIAPA. Tais ações de qualificação visavam o enriquecimento das informações cadastrais dos imóveis da União de forma a subsidiar sua migração para o novo cadastro unificado, em desenvolvimento no âmbito da SPU.

O SIAPA, conforme o Relatório de Gestão de 2015, administra atualmente mais de 90% da totalidade dos imóveis da União cadastrados nas bases da SPU, provendo o controle de cerca de 590 mil imóveis e seus ocupantes. Também gerencia uma arrecadação da casa de 900 milhões de reais (ref.: dez/2015) e disponibiliza serviços importantes aos cidadãos, com destaque para a emissão de certidão para as transferências, emissão de DARF (Documento de Arrecadação de Receitas Federais) para pagamento de taxas, atualização cadastral, entre outros.

Tabela 6 : Cadastros do Sistema de Administração Patrimonial (SIAPA)

Siapa – Natureza do Terreno	
Rural	Urbano
37330	541533
Imóveis com Matrícula	Imóveis sem Matrícula
47007	531862
Total Geral – 578869	

FONTE: ELABORAÇÃO PRÓPRIA COM DADOS DO SIAPA, 2015

Mediante as informações disponíveis no SIAPA, atualmente é possível verificar por exemplo, que apenas cerca de 11% dos imóveis da União possuem matrícula, ou seja, têm registro no Cartório de Registro de Imóveis.

Ainda estão sendo realizadas medidas com vistas a integrar a completa migração de dados, entre elas o Módulo de Destinação e o Módulo de Receitas Patrimoniais. O Módulo de Destinação é responsável pelo mapeamento e desenvolvimento das rotinas de migração de todas as tabelas que compõem o módulo de destinação dos imóveis e também daquelas referentes à nova Planta de Valores Genéricos (PVG), enriquecida a partir do saneamento da base de endereçamento dos imóveis, a ser promovido com a participação das superintendências. O Módulo de Receitas Patrimoniais realiza mapeamento e desenvolvimento das rotinas de migração de todas as tabelas que compõem o módulo de gestão de receitas patrimoniais, abrangendo débitos, DARFs, créditos, isenções, carências, notificações, processos DAU (Dívida Ativa da União), entre outros, para o novo sistema, todas com previsão de conclusão em 2016.

Institutos de Terras dos Estados Federados

Para cada estado federado, existe um instituto de terras que tem a atribuição de administrar e gerir suas terras públicas, entre elas, as terras devolutas estaduais, ou seja, aquelas não compreendidas pelo art. 64 da Constituição de 1891, que estabeleceu que, pertencem aos estados as terras devolutas situadas nos seus respectivos territórios, cabendo à União somente a porção do território que for indispensável para a defesa das fronteiras, fortificações, construções militares e estradas de ferro federais e pelo decreto nº 2.375/87.

Assim, parte das terras devolutas são de responsabilidade dos estados federados. Isso ocorre com mais intensidade em alguns estados do que em outros, mas independentemente disso, cria-se mais uma ambiguidade na administração e competência para cuidar das terras devolutas, tendo em vista que o que as distinguiu era uma linha imaginária criada pela lei. A conclusão lógica é que os institutos de terras têm atribuição de administrar e gerir terras desconhecidas. A articulação desses institutos com o governo federal é fraca, não havendo fiscalização no modo de concessão de terras dos estados, sendo esses atos desconhecidos pela administração fundiária nacional.

Alguns institutos de terras estaduais fazem parte da Associação Nacional dos Órgãos Estaduais de Terras (ANOTER), entidade civil de direito privado sem fins lucrativos que reúne a maioria dos órgãos de terras executores da política fundiária. Essa associação foi chamada para participar do Grupo de Trabalho Interministerial de Governança Fundiária do INCRA, contudo não está participando dos assuntos para melhorar a governança, sendo certo que é essencial que os institutos de terras participem e tragam sua contribuição para a possível integração que está ocorrendo com o advento da implantação do CNIR.

Propostas para Integração das Bases de Dados

Os órgãos públicos não têm ciência da localização das terras devolutas, assim como de sua extensão territorial, apesar de vários deles terem a atribuição de

destiná-las. Os cadastros existentes apresentam ainda importantes fragilidades para o conhecimento da situação fundiária no país, entre elas: o caráter declaratório dos dados, a falta de informação gráfica consistente, o descompasso do SNCR com os demais cadastros e com o Registro de Imóveis, a possibilidade de se cadastrar a posse, que não gera direito de propriedade, sem que haja intervenção judicial e sem que conste no Registro de Imóveis. O descompasso entre os cadastros é tanto que, ao somar as áreas dos diferentes acervos, obtém-se uma área ocupada maior que a superfície do país.

Possivelmente, o cadastro integrado é o ponto com maior avanço de ordem material, embora o de maior dependência da gestão administrativa pública. O cadastro integrado/multifinalitário será, necessariamente, fruto da integração dos cadastros existentes, com características de cada um dos diferentes cadastros e suas finalidades, integrando os produtos dos diferentes órgãos da administração pública, em diferentes ministérios, como apresentado no presente documento.

O CNIR, que é a possibilidade de integração dos cadastros, terá sua base de dados construída pelos acervos do SNCR e do CAFIR. A proposta é a unificação do conceito, utilizando-se da parcela como unidade mínima. Portanto, um imóvel presente no SNCR poderá ser composto por mais de uma parcela presente nos cadastros dos cartórios ou do CAFIR. A padronização e a aceitação pelos vários órgãos que compõem o cadastro integrado do conceito de parcela como unidade mínima é o primeiro ponto decisivo a ser observado para a integração das bases de dados.

Portanto, esses desafios apenas poderão ser vencidos se a questão da governança fundiária, e particularmente a construção de um cadastro integrado, passar a fazer parte do plano de metas e diretrizes do governo brasileiro. É na órbita de um comando da Presidência da República e dos seus órgãos assessores, como a Casa Civil ou a Chefia de Gabinete, que o passo decisivo na direção da construção de um cadastro integrado poderá ser dado. Se isso ocorrer, seja pela criação de um órgão supraministérios, seja pela concessão de maior poder e importância ao Cadastro, ou mesmo delegando essa tarefa a um dos ministérios/órgãos competentes, o importante é a compreensão da necessidade estratégica de um cadastro e de uma adequada governança fundiária.

Conclusão

Os diferentes sistemas e cadastros fundiários do Brasil, apesar de ainda defasados, têm avançado muito nos últimos anos com o desenvolvimento de políticas e a possibilidade de integração dos bancos de dados junto ao SNCR e ao CNIR, que propõem que as defasagens existentes no sistema de administração de terras sejam superados nos cadastros (fundiários e temáticos) e sua mecânica de funcionamento, também conseguiu avaliar os recentes avanços observados ao longo dos anos de trabalho envolvidos.

Desde que as lacunas do sistema começaram a ser percebidas pelas instituições, assim como as incoerências de algumas informações compartilhadas entre os órgãos responsáveis, iniciou-se uma discussão oficial sobre a necessidade de melhorias do sistema e seus cadastros. Portanto, por meio do SINTER, foi exercida a Lei 10.267/01 e a cobrança pela publicação e atualização das informações junto ao SNCR, bem como o georeferenciamento de todos os imóveis junto ao CNIR (hoje, com aproximadamente 65% do território georreferenciado).

Mesmo com esses avanços e medidas, ainda existem muitas inconsistências nas informações divulgadas que compõem a base de dados. Há exemplos constatados disso, como o CNFP, que, apesar de ter completado seu cadastramento, ainda tem dificuldade para determinar as florestas públicas das privadas, apresentando um valor de terras públicas (somente das florestas) maior do que a área pública total registrada no SNCR. Outro caso elementar é o da FUNAI, que, apesar dos esforços de sua equipe, ainda não conseguiu cadastrar os territórios indígenas junto ao CNIR. Ainda, outra inconformidade detectada é referente ao CAR, que apresenta, para muitos estados, uma área maior do que o limite conhecido de cada território, algo inconcebível para a precisão necessária sobre as informações fundiárias. O CNUC, por sua vez, apresenta valores registrados diferentes daqueles do INCRA, mostrando descompasso e falta de comunicação entre os órgãos.

Todas essas questões não levam em consideração a falta de registro associada aos respectivos imóveis cadastrados, algo que representa uma enorme ameaça à integridade das informações apresentadas. Embora cadastrados, muitos imóveis ainda estarão sujeitos às pendências legais.

Apesar das limitações apresentadas neste capítulo, o sistema de cadastros tem avançado sensivelmente. As mudanças e a qualidade das informações disponíveis podem ser facilmente obtidas e avaliadas de forma acessível, como apresentado na Tabela 7. Esta representa a consolidação das informações retidas pela instituição diretamente responsável pelo CNIR e pelo funcionamento do sistema de administração fundiária do Brasil, o INCRA. Apesar de ser o órgão responsável, o INCRA não pode assumir total responsabilidade pelas incoerências do sistema, pois depende da informação apropriada de cada instituição parceira, algo que já teve sua falha constatada em diversos aspectos.

Por meio dessas informações detalhadas, descritas em dois momentos distintos (2013 e 2016), podemos perceber os sensíveis avanços no sistema de cadastros brasileiros em um tempo relativamente curto. A quantidade de áreas cadastradas aumentou em quase todas as tipologias determinadas pelas instituições competentes, constatando-se as mudanças mais significantes no número de propriedades privadas certificadas, com uma variação de quase 60% no período descrito. Em geral, o processo de cadastramento rural no Brasil tem hoje seu maior potencial, sendo este o seu momento de maior qualidade, confiabilidade e disponibilidade de dados.

Além das inconsistências já apresentadas neste capítulo, a Tabela 7, que representa a compilação geral dos dados obtidos, apresenta uma área cadastrada total maior

do que o território do país, indicando clara sobreposição entre áreas/propriedades, algo que ainda caracteriza a débil governança de terras no Brasil. Mesmo assim, considerando os recentes avanços, é com otimismo que podemos esperar um sistema de cadastros multifinalitário integrado para um futuro próximo, possivelmente a ferramenta mais importante para a administração fundiária do país.

Tabela 7 : Dados consolidados do INCRA e Instituições Parceiras (2016)

Dados Consolidados do CNIR - INCRA	2013			2016		
	Propriedades	Área (ha)	%	Propriedades	Área (ha)	%
Tipo	Base Fundiária do Incra					
Projetos de Assentamentos Rurais	6.174	53.066.371	6,23	9.348	88.462.105	10,39
Comunidades Tradicionais – Quilombola	164	1.876.008	0,22	164	1.876.008	0,22
Propriedades Públicas Certificadas (Área)	43.604	76.659.694	9,00	11.623	162.692.562	19,10
Propriedades Privadas Certificadas (Área)	833	37.688.784	4,43	6.028.415	564.645.683	66,31
Acordos de Regularização Fundiária	-	-	-	6.174	53.066.371	6,23
Subtotal	44.437	114.348.478	13,43	6.055.724	870.742.729	102,26
Tipo	Base Fundiária das Instituições Parceiras					
Territórios Indígenas	555	112.745.464	13,24	588	113.518.235	13,33
Áreas de Conservação (UC)	794	128.561.933	15,10	2.029	154.415.900	18,13
Área Total do Brasil (ha)	-	851.487.600	1,00	-	851.487.600	1,00

FONTE: ELABORAÇÃO PRÓPRIA COM DADOS DO INCRA, CNUC E FUNAI

REFERÊNCIAS

- AUGUSTO, E. A. A. **Registro de imóveis, Retificação de Registro e Georreferenciamento: Fundamento e Prática**. São Paulo: Saraiva, 2013. p. 310-311.
- _____. Registro de imóveis, Retificação de Registro e Georreferenciamento: Fundamento e Prática. São Paulo: Saraiva, 2013, p. 248 apud JACOMINO, S. em entrevista concedida a Fátima Rodrigo em 5/11/2004. **Boletim Eletrônico do IRIB**, nº 1824, de 28/6/2005.
- BRASIL. **Decreto 7.860 de 06 de dezembro de 2012**. Cria a Comissão Nacional para Assuntos de Praticagem, com o objetivo de elaborar propostas sobre regulação de preços, abrangência das zonas e medidas de aperfeiçoamento relativas ao serviço de praticagem e altera o Decreto nº 2.596, de 18 de maio de 1998. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2012/Decreto/D7860.htm>. Acesso em: 21 jul. 2015.
- BRASIL. **Decreto n.º 1.775 de 08 de janeiro de 1996**. Dispõe sobre o procedimento administrativo de demarcação das terras indígenas e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D1775.htm>. Acesso em: 21 jul. 2015.
- BRASIL. **Decreto n.º 4.449, de 30 de outubro de 2002**. Regulamenta a Lei nº 10.267, de 28 de agosto de 2001, que altera dispositivos das Leis nº 4.947, de 6 de abril de 1966; nº 5.868, de 12 de dezembro de 1972; nº 6.015, de 31 de dezembro de 1973; nº 6.739, de 5 de dezembro de 1979; e nº 9.393, de 19 de dezembro de 1996 e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/d4449.htm>. Acesso em: 21 jul. 2015.
- BRASIL. **Decreto n.º 8.764 de 10 de maio de 2016**. Institui o Sistema Nacional de Gestão de Informações Territoriais e regulamenta o disposto no art. 41 da Lei nº 11.977, de 7 de julho de 2009. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2016/Decreto/D8764.htm>. Acesso em: 24 mai. 2016.
- BRASIL. **Decreto n.º 72.106 de 18 de abril de 1973**. Regulamenta a Lei nº 5.868, de 12 de dezembro de 1972, que institui o Sistema Nacional de Cadastro Rural e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1970-1979/D72106.htm>. Acesso em: 21 jul. 2015.
- BRASIL. **Decreto-Lei n.º 2.375 de 24 de novembro de 1987**. Revoga o Decreto-lei nº 1.164, de 1º de abril de 1971, dispõe sobre terras públicas e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/De12375.htm>. Acesso em: 21 jul. 2015.
- BRASIL. **Instrução Normativa SRF nº 272 de 30 de dezembro de 2002**. Dispõe sobre o Cadastro de Imóveis Rurais (Cafir). Disponível em: <<http://normas.receita.fazenda.gov.br/sijut2consulta/link.action?idAto=15155&visao=anotado>>. Acesso em: 21 jul. 2015.
- BRASIL. **Lei n.º 4.947 de 06 de abril de 1966**. Fixa Normas de Direito Agrário, dispõe sobre o Sistema de Organização e Funcionamento do Instituto Brasileiro de Reforma Agrária, e dá outras Providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L4947.htm>. Acesso em: 21 jul. 2015.
- BRASIL. **Lei n.º 10.267 de 28 de agosto de 2001**. Altera dispositivos das Leis nº 4.947, de 6 de abril de 1966, nº 5.868, de 12 de dezembro de 1972, nº 6.015, de 31 de dezembro de 1973, nº 6.739, de 5 de dezembro de 1979, nº 9.393, de 19 de dezembro de 1996 e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LEIS_2001/L10267.htm>. Acesso em: 21 jul. 2015.
- BRASIL. **Lei n.º 11.284/2006 de 2 de março de 2006**. Dispõe sobre a gestão de florestas públicas para a produção sustentável; institui, na estrutura do Ministério do Meio Ambiente, o Serviço Florestal Brasileiro - SFB; cria o Fundo Nacional de Desenvolvimento Florestal - FNDF; altera as Leis nº 10.683, de 28 de maio de 2003,

nº 5.868, de 12 de dezembro de 1972, nº 9.605, de 12 de fevereiro de 1998, nº 4.771, de 15 de setembro de 1965, nº 6.938, de 31 de agosto de 1981, e nº 6.015, de 31 de dezembro de 1973 e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/lei/111284.htm>. Acesso em: 21 jul. 2015.

BRASIL. **Lei nº 4.504 de 30 de novembro de 1964**. Dispõe sobre o Estatuto da Terra e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L4504.htm>. Acesso em: 21 jul. 2015.

BRASIL. **Lei nº 5.868 de 12 de novembro de 1972**. Cria o Sistema Nacional de Cadastro Rural e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L5868.htm>. Acesso em: 21 jul. 2015.

BRASIL. **Lei nº 6.015, de 31 de dezembro de 1973**. Dispõe sobre os registros públicos e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L6015original.htm>. Acesso em: 21 jul. 2015.

BRASIL. **Lei nº 6.739 de 05 de dezembro de 1979**. Dispõe sobre a matrícula e o registro de imóveis rurais e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L6739.htm>. Acesso em: 21 jul. 2015.

BRASIL. **Lei nº 8.022 de 12 de abril 1990**. Altera o sistema de administração das receitas federais e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1989_1994/L8022.htm>. Acesso em: 21 jul. 2015.

BRASIL. **Lei nº 9.393 de 19 de dezembro de 1996**. Dispõe sobre o Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural - ITR, sobre pagamento da dívida representada por Títulos da Dívida Agrária e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/leis/L9393.htm>. Acesso em: 21 jul. 2015.

BRASIL. **Lei nº 9.985 de 18 de julho de 2000**. Regulamenta o art. 225, § 1º, incisos I, II, III e VII da Constituição Federal, institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9985.htm>. Acesso em: 21 jul. 2015.

BRASIL. Ministério das Cidades. **Portaria n.511 de 7 de dezembro de 2009**. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Poder Executivo, Brasília, DF, 08 dez. 2009. Seção 1, p.75.

BRASIL. **Norma de Execução INCRA /DF/ Nº 96 de 15 de setembro de 2010**. Estabelece as diretrizes e procedimentos referentes a Certificação de Imóveis Rurais no Incra disposto no Decreto 4.449, de 30 de outubro de 2002, alterado pelo Decreto 5.570, de 31 de outubro de 2005 e na Norma Técnica para Georreferenciamento de Imóveis Rurais. Disponível em: <http://www.lex.com.br/doc_10242816_NORMA_DE_EXECUCAO_N_96_DE_15_DE_SETEMBRO_DE_2010.aspx>. Acesso em: 21 jul. 2015.

BRASIL. FUNAI. Disponível em: <<http://www.funai.gov.br/index.php/indios-no-brasil/terras-indigenas>>. Acesso em: 03 mai. 2016.

CARNEIRO, A., ERBA, D., AUGUSTO, E. Cadastro Multifinalitário 3D: Conceitos e Perspectivas de implantação no Brasil. **Revista Brasileira de Cartografia**, n. 64/2. p. 257- 271, 2012

INCRA. Acervo Fundiário, 2015. Disponível em: <<http://acervofundiario.incra.gov.br/i3geo/interface/incra.html?kv5pecod0cigg9ghq82gicovj4>>. Acesso em: 14 jul. 2015.

ONU. **Land Administration Guidelines**. UNITED NATIONS New York and Geneva, 1996. Disponível em: <<http://www.unecce.org/fileadmin/DAM/hlm/documents/Publications/land.administration.guidelines.e.pdf>>. Acesso em: 16 mai. 2016

PAIXÃO, S.K.S.; NICHOLS, S.; CARNEIRO, A.F.T. Cadastro Territorial

Multifinalitário: dados e problemas de implementação do convencional ao 3D e 4D. **Boletim de Ciências Geodésicas**, v. 18, n. 1, p. 3-21, mar. 2012.

SFB. **Números do Cadastro Ambiental Rural**, 2016. Disponível em: <<http://www.florestal.gov.br/cadastro-ambiental-rural/numeros-do-cadastro-ambiental-rural>>. Acesso em: 15 set. 2016.

WILLIAMSON I.; ENEMARK, S.; WALLACE, J.; RAJABIFARD, A. **Land administration for sustainable development**. Redlands, CA: Esri Press, 2010.

6

Regularização fundiária

BASTIAAN PHILIP REYDON
GLACIELE LEARDINE MOREIRA
ANA PAULA DA SILVA BUENO
DELAIDE PASSOS

Introdução

A problemática da regularização da propriedade de terras é uma das questões mais importantes para entender a dinâmica da sociedade brasileira. Historicamente, construiu-se uma estrutura em que a grande propriedade foi um dos principais meios de organização política e socioeconômica do país. A questão a ser levantada neste artigo é se a indefinição sobre a propriedade da terra representa um obstáculo para o desenvolvimento da economia brasileira, dado que a falta de informação precisa sobre esse assunto inibe a realização de investimentos, resultando em insegurança jurídica dos direitos de propriedade, provocando conflitos relacionados à posse da terra.

Este capítulo objetiva demonstrar que a posse desorganizada da terra, na qual cada sujeito e/ou grupo adota um mecanismo para legitimar ou regularizar o direito sobre este bem, é um dos principais obstáculos para se construir uma sociedade autônoma e democrática.

Há evidências de que quanto mais cedo esse processo de transformação da posse em propriedade ocorre, melhores são as condições para uma adequada governança fundiária e, conseqüentemente, a implementação do desenvolvimento econômico. A partir disso, emerge o ponto-chave deste capítulo, isto é, demonstrar a importância da regularização de terras para o desenvolvimento econômico de um país como o Brasil.

Os programas de regularização têm por objetivo garantir a segurança da posse. Sabe-se que, nesse sentido, há uma série de campanhas, programas e ações em andamento, promovidos por agências internacionais como o UN-HABITAT, o Banco Mundial e os bancos regionais de desenvolvimento. Inclusive, uma das chamadas Metas do Milênio, que orientam a liberação de grande parte dos recursos das agências internacionais, é diminuir a pobreza social, sendo que um dos critérios de verificação da pobreza, de acordo com essas agências, é exatamente o nível de insegurança da posse.

Entretanto, por mais que o movimento crescente de ideias e ações hoje existentes no cenário internacional seja de enorme importância, a verdade é que ainda se está trabalhando em “passos de formiga”. Por exemplo, a iniciativa *Cities Alliance* liderada pelo Banco Mundial trabalha com o objetivo de reduzir em 100 milhões o número de pessoas que vivem em condições precárias até 2020, sendo que hoje se estima no mundo em desenvolvimento entre 800 milhões e mais de um bilhão de pessoas vivendo informalmente em favelas ou áreas semelhantes, sendo assim ainda resta muito trabalho a ser feito (ROLNIK, 2007).

Segundo Fernandes (2002), uma primeira grande lição a ser reconhecida é que a experiência latino-americana acumulada de programas de regularização tem sido um grande fracasso, sobretudo porque tais objetivos declarados, regularização da posse, resultando na segurança da propriedade, e promoção de integração socioespacial, não têm sido devidamente traduzidos em instrumentos técnicos, jurídicos, financeiros e urbanísticos adequados. De modo geral, os mecanismos de gestão de tais programas são inadequados ou inexistentes.

Devido ao arranjo político-institucional da República Federativa do Brasil, o país vive em meio a um confuso sistema de competências que disciplinam e executam os programas de regularização fundiária. A Seção 2 faz uma breve análise acerca dos conceitos do que venha a ser a regularização fundiária, de forma a demonstrar a complexidade do tema.

Os contrapontos do tema a que este artigo se propõe a tratar na Seção 3 vão desde as externalidades derivadas do fato de que a posse foi a forma originária de ocupação territorial, criando um círculo vicioso de regularizar sempre *ex post* até a premente necessidade de encontrar um instrumento que efetivamente formalize a posse, trazendo sua evolução à propriedade formal. Pretende-se, ainda, levantar alguns pontos importantes para uma reflexão crítica sobre as diversas formas de se promover a regularização fundiária, bem como abordar os principais instrumentos utilizados nesses processos.

A Seção 4 apresenta a evolução histórica, de forma que fiquem evidentes os principais marcos jurídicos que compõem o ordenamento jurídico brasileiro, evidenciando o verdadeiro cipoal legislativo sobre a matéria e seus reflexos sobre a implementação da Regularização Fundiária. Será analisada sua contribuição para a atual situação da governança fundiária pátria, considerando que, pelo ordenamento

jurídico brasileiro, é o registro em cartório de imóveis que confere segurança jurídica ao título obtido pela regularização.

Algumas referências ao quadro internacional serão feitas na Seção 5, inclusive quanto às ideias influentes de Hernando de Soto, com o objetivo de vislumbrar a possibilidade de promover a circulação de ativos no mercado.

Outro foco que se pretende abordar será tratado na Seção 6 desse capítulo, demonstrando quão pulverizadas e confusas são as inúmeras formas em que a regularização fundiária é promovida diante do atual arranjo institucional de competências dos entes federativos, seus órgãos e autarquias públicas.

Os diversos instrumentos jurídicos e administrativos utilizados para materializar a regularização fundiária serão apresentados de forma objetiva na Seção 7, visando evidenciar o emaranhado procedimental que circunda os procedimentos de regularização fundiária.

Assim, pretende-se demonstrar que a regularização fundiária da forma como tem sido promovida é um fenômeno complexo e que é necessário buscar maneiras de se desenvolver uma governança fundiária mais articulada e coesa para que a situação da insegurança jurídica da posse consiga ser enfrentada e o direito à moradia e propriedade seja efetivamente alcançado pela população.

Conceito de Regularização Fundiária

Antes de adentrar o tema, objeto do presente estudo, é importante analisar alguns conceitos de regularização fundiária. Diante das várias inflexões que se tem dado ao termo “regularização fundiária”, pela extraordinária extensão dos problemas fundiários rurais e urbanos passíveis de serem contemplados por essa forma de intervenção pública no espaço, fica evidente que é um fenômeno que integra diferentes dimensões.

A regularização fundiária, segundo Carvalho Filho (2008):

Consiste na conversão, em situação jurídica, de situações meramente de fato pertinentes à posse e ao uso de imóveis. Trata-se do reconhecimento de que algumas comunidades já sedimentaram o uso do solo e a ocupação de benfeitorias de tal maneira que se torna praticamente inviável qualquer alteração nesse estado de coisas.

As meras situações, de fato, representam uma indefinição quanto ao domínio de imóveis ocupados, dando lugar à insegurança que atinge terceiros e principalmente o possuidor que se encontra em posição de vulnerabilidade e incerteza no que toca ao seu direito de moradia.

Segundo Carneiro (2003):

O trabalho de regularização fundiária consiste em uma série de procedimentos técnicos, jurídicos e administrativos (cadastró e levantamentos

topográficos, análise da origem dominial dos imóveis, ações discriminatórias judiciais, demarcações, planos de legitimação de posses etc.), que visam acabar com a incerteza dominial, separando as áreas devolutas das particulares e legitimando a posse e o uso de terras públicas.

Para Silva (2008), por muito tempo a regularização fundiária foi vista, na esfera jurídica, apenas como a regularização da titularidade do terreno ou da área ocupada, ou seja, apenas a questão da legitimidade da posse. A mera distribuição de títulos, no entanto, sem a devida intervenção física na área, como a urbanização, apenas contribuiu para o avanço da precariedade em que vivem as populações dessas habitações informais.

Atualmente, o conceito de regularização fundiária está previsto no artigo 46 da lei nº 11.977/2009, que estabelece:

Art. 46: A regularização fundiária consiste no conjunto de medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais que visam à regularização de assentamentos irregulares e à titulação de seus ocupantes, de modo a garantir o direito social à moradia, o pleno desenvolvimento das funções sociais da propriedade urbana e o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado.

Assim, observa-se que, ao longo do tempo, houve uma evolução no conceito de regularização fundiária, tendo em vista que a insegurança jurídica da posse perpetuada no tempo gera diversos outros problemas de ordem social, econômica, política e ambiental que somente serão resolvidos a partir da efetiva regularização fundiária das posses. É preciso atentar para diversos aspectos, bem como é imprescindível que se realize a regularização jurídica das áreas a fim de que se dê segurança aos moradores e posseiros. Em síntese, todo o processo deve levar em conta os aspectos jurídicos, urbanísticos, ambientais e sociais, de modo a proporcionar a efetiva participação social no seu decorrer, como preceitua a Lei 11.977/2009 em seu artigo 48, inciso III.

Regularização Fundiária: Os Contrapontos

Sobre os países mais avançados na regularização da propriedade da terra, pode-se citar o exemplo dos Estados Unidos que, em 1862, decretou o *Homestead Act*, cujo objetivo era lidar com a política de distribuição de terras que nortearia a ocupação do Oeste. Segundo essa lei, qualquer chefe de família, maior de 21 anos e que nunca tivesse lutado contra os Estados Unidos da América (EUA) em conflito teria o direito de ocupar 160 acres de terras devolutas desocupadas, desde que a cultivasse por 5 (cinco) anos. Conseqüentemente, a partir da promulgação do decreto, passou-se a adotar um modelo baseado na pequena propriedade e na policultura.

Além de dinamizar a economia norte-americana, a adoção do *Homestead Act* foi de fundamental importância para que a política agrária dos Estados Unidos tivesse um sentido mais bem delineado, uma vez que, com sua implementação, houve o mapeamento, cadastro e subsequente titulação da terra, consolidando a propriedade.

Assim, ao invés de favorecer a formação de uma pequena elite de proprietários de terras envolvida com a agroexportação, a medida tomada impulsionou visivelmente o processo de modernização que transformou os EUA em uma potência econômica.

A Austrália, por sua vez, desenvolveu o Sistema Torrens, cuja criação ocorreu em 1858 pelo irlandês Sir Robert Richard Torrens. Trata-se de um instituto de registro imobiliário e seguro para os imóveis rurais, e se caracteriza por cadastrar os imóveis a partir da sua situação num dado momento, ou seja, a partir de uma ocupação prévia. Com a ocupação prévia, fica definida uma situação de fato e, a partir dessa realidade, a área é mapeada, cadastrada e titulada simultaneamente, regularizando a posse e definindo a propriedade de forma bastante segura e concreta, uma vez que ocorre a legitimação efetiva da posse.

No caso do Registro Torrens, a validade do título era examinada e um certificado (um novo título) era emitido. Sob esse sistema, a terra era “purificada” dos seus “pecados originais”. Uma vez concluído o processo, a terra estava livre de entraves legais, já que, a partir desse momento, o Estado garantia o título (SILVA, 2001, p. 134).

Apesar de ter alcançado resultados importantes, segundo Silva (2001, p. 129):

O *Homestead Act* e as leis agrárias eram complexas e contraditórias porque visavam atender uma multiplicidade de interesses presentes no governo. A papelada, essa profusão de regulamentos e leis dos serviços de terras atestam este fato básico. Esta característica parece ser uma “doença” dos serviços de terras. No Brasil, após a promulgação da lei de terras de 1850, uma profusão de leis decretos e regulamentos viu a luz sem que, aparentemente, tenham servido para alguma coisa.

Conclui-se, portanto, que, mesmo com algum êxito, até mesmo países desenvolvidos envolvem-se em complexidades no que tange à regularização fundiária.

Sendo assim, o Brasil, por sua vez, segue na contramão desses países que buscaram efetivamente regularizar a propriedade de terras logo no início de seu processo de ocupação, ao procurar soluções *ex post*. Ou seja, a política de ocupação territorial segue um trajeto no qual primeiro a ocupação desordenada ocorre, na maioria das vezes de acordo com interesses políticos, uma vez que há um mosaico de instrumentos utilizados para ter acesso a esse bem. De acordo com Silva (1996):

Ao longo da história da apropriação territorial, distinguem-se três formas de propriedade da terra: a sesmaria ou forma concessionária; a propriedade plena introduzida pela Lei de 1850; e o conceito de função social da terra introduzido na Constituição de 1946 e aperfeiçoado, posteriormente, através da viabilização da desapropriação para uso social (SILVA, 1996, p. 165).

É importante lembrar que o debate sobre a regularização fundiária no Brasil envolve uma série de interesses políticos entre diferentes classes e dimensões. Para

Silva (1996), é justamente esse conflito e a força que os grandes proprietários de terras possuem nesse jogo que dificultam o controle do processo de ocupação de terras por parte do poder público.

Ao se perquirir acerca de uma estimativa da irregularidade fundiária no Brasil, observa-se que, na realidade, não há dados precisos sobre esse nível, seja em áreas rurais, seja em áreas urbanas. A situação se agrava ainda mais porque, para solucionar essa questão estão legitimados entes federais, estaduais e municipais, todos com seus próprios ritos, procedimentos e controle, culminando com a outorga de títulos que legitimam a posse. Esses títulos, muitas vezes, sequer chegam a ser registrados no Cartório de Registro de Imóveis, sendo infrutífera a regularização fundiária, já que, com a ausência de registro, a propriedade não está formalizada conforme preceitua o artigo 1.245 do Código Civil Brasileiro.

Os dados reunidos são apenas estimativas. Segundo o MDA (2006), “estima-se que, no Brasil, existam cerca de um milhão de posseiros na zona rural, ou seja, pessoas que ocupam territórios sem que estejam documentadas e garantidas em relação à propriedade da terra onde moram e produzem”. Essa condição exclui os posseiros da maioria das políticas públicas, bem como, em muitos casos, também dos financiamentos rurais e incentivos ao desenvolvimento da agricultura e de assistência técnica, deixando-os à margem da lei e sem possibilidades de exercer direitos e deveres.

Embora não exista uma apreciação segura do número total de famílias e domicílios instalados em favelas, loteamentos e conjuntos habitacionais irregulares, loteamentos clandestinos e outras formas de assentamentos marcados por alguma forma de irregularidade administrativa e patrimonial, é possível afirmar que o fenômeno está presente na maior parte da rede urbana brasileira.

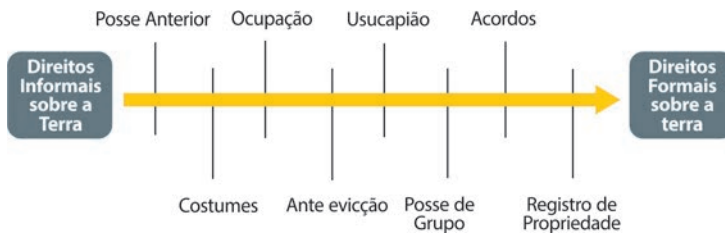
Segundo o Censo Demográfico do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) de 2010, no Brasil, existem 6.329 assentamentos irregulares e mais de 3 milhões de domicílios particulares ocupados. Estima-se que a população ocupante desses aglomerados já tenha ultrapassado 11,4 milhões de pessoas.

Apesar da discussão em torno da regularização das terras brasileiras revelar a precariedade do sistema fundiário nacional, também se identifica nesse tema uma alternativa para se criar novas oportunidades para posseiros, concretizando a legitimação de um direito para aqueles que sobrevivem do trabalho na agricultura.

Para que os direitos informais sobre a terra se transformem em direitos formais, o UN-HABITAT desenvolveu o seguinte caminho: a existência da posse anterior com seu reconhecimento pelo direito consuetudinário, a ocupação consolidada, que preenche os requisitos de ante-*evicção* (*animus domini*, tempo, posse mansa e tranquila), possibilitando a usucapião, que é o modo originário de aquisição da propriedade e que, por sua vez, possibilita a formalização do direito sobre a terra pelo título de domínio, conforme se pode vislumbrar na Figura 1:

Entretanto, no Brasil, o processo de reconhecimento dos direitos informais por meio da regularização fundiária, seja ela rural, seja ela urbana, é complexo e envolve uma série de etapas técnicas, administrativas e jurídicas, ocorrendo de forma pulverizada nos diversos órgãos da Administração Pública, cada qual com seus procedimentos e instrumentos para realizá-la.

Figura 1 : Evolução de direitos informais sobre a terra para formais



FONTE: UN-HABITAT (2008, TRADUÇÃO PRÓPRIA).

Contudo, apesar da complexidade que a envolve, a regularização fundiária constitui fator essencial para a democratização das relações sociais e, por isso mesmo, desempenha uma função decisiva na conquista da cidadania e, em decorrência, na diminuição da exclusão social.

A regularização fundiária apresenta inúmeras vantagens para seus beneficiários. Entre essas, destacam-se: a inclusão social do beneficiário, o aumento do valor de avaliação da terra, a aquisição de linha de crédito e financiamento, a inclusão no programa de aposentadoria do INSS, a permissão do direito adquirido aos descendentes, a proteção da propriedade, o licenciamento ambiental, o cumprimento da Lei 10.267/2001, o acesso a direitos como transporte, energia, educação, entre outros (PAIXÃO, 2010).

Porém, na realidade, devido à falta de clareza na concepção legal do que realmente é a propriedade e os direitos dela decorrentes, muitas vezes o acesso a terra passa a ter tratamentos jurídicos diversos, buscando uma constante adaptação frente à figura do ocupante/posseiro com a finalidade de torná-lo proprietário.

Apesar da alta concentração da propriedade da terra no Brasil ser um dado histórico persistente desde o período colonial e da forma de apropriação por meio da posse ou apossamento ser o modo vigente desde então, o conjunto de normas que regulamentam a apropriação foi alterado ao longo do tempo sem conseguir efetivamente definir a propriedade e, via de consequência, os direitos inerentes a ela.

Diferentes estratégias têm sido propostas para tentar corrigir o processo de apossamento de terras em diversos momentos pela implementação de procedimentos de regularização fundiária sem que haja padronização e uma boa governança de terras.

Observa-se que, ao longo dos últimos vinte anos, não somente no Brasil, mas em diversos países em desenvolvimento onde o mesmo problema da ocupação informal ocorre e onde um grande volume de recursos financeiros também tem sido investido para solucioná-lo, uma significativa corrente de pesquisa acadêmica e institucional avalia constantemente os principais problemas dos programas de regularização.

Em 1999, o Programa Habitat da Organização das Nações Unidas (ONU¹) lançou a importante Campanha Global pela Segurança da Posse, demonstrando grande preocupação com esse assunto. Desde então, diversos países, entre eles o Brasil, têm se preocupado em promover a segurança dos direitos de posse por meio da regularização fundiária. Na seção seguinte, será demonstrada a evolução legislativa da regularização fundiária no Brasil.

Evolução Histórica

No que diz respeito às terras brasileiras, o ordenamento jurídico implantado usou, inicialmente, o sistema de concessão de sesmarias. Nesse regime, a Coroa cedia gratuitamente a particulares o direito de usufruto (e não de propriedade) da terra mediante a observância de que fosse efetivamente ocupada e utilizada produtivamente, caso contrário voltava, por meio de cancelamento da concessão, ao patrimônio da Coroa (SILVA, 1996; MOTTA, 2012). As obrigações associadas às prerrogativas dos sesmeiros compreendiam o aproveitamento da terra, sua medição e demarcação, assim como o registro da carta de sesmaria em livro próprio, com pagamento de foro e confirmação do documento pelo Ofício Real. Reside nessa cláusula devolutiva a razão para a denominação das terras régias cedidas a terceiros de devolutas (ROCHA et al., 2010), com uma diferença notável: enquanto no caso português a preocupação fundamental é com a benfeitoria das terras cedidas pelo rei aos sesmeiros (logo a preocupação originária com seu aproveitamento e melhoria), na América portuguesa, dado o caráter dos primeiros movimentos de ocupação do território, a noção de terra devoluta associa-se à ideia de terras sem dono ou de propriedade estatal (SILVA; SECRETO, 1999).

Embora fosse, do ponto de vista legal, a única forma de usufruir da propriedade da terra, outro instrumento amplamente utilizado por grandes e pequenos proprietários era a posse. Esses dois institutos – um “legal” e outro “de fato” – foram efetivos na ocupação territorial brasileira e explicam, em que pesem as várias tentativas da Coroa Portuguesa de acabar com os problemas fundiários, a dinâmica fundiária no Brasil por suas origens.

¹ Em 2010, o UN-HABITAT lançou a Campanha Urbana Mundial que busca informar e conscientizar a população mundial sobre a necessidade de ter cidades sustentáveis, com pouca desigualdade e com serviços básicos de qualidade. Por intermédio dessa campanha e de outros meios, a agência concentra o trabalho em assuntos relacionados com cidades e implementa projetos especiais focados nos assentamentos precários. Disponível em: <<https://nacoesunidas.org/agencia/onu-habitat/>>. Acesso em: 15 jun.2016.

Moraes (2000), Mueller (2006) e Silva (1996) viram na posse e na incapacidade da Coroa Portuguesa de impor uma gestão fundiária mais ordenada, uma situação funcionalmente adequada aos interesses dos grandes proprietários (muitos, na verdade, posseiros) que, dada a baixa incorporação de progresso técnico à atividade de base agrária que realizavam, necessitavam de um território amplo e acessível para o qual se dirigiam, dele se apossando, tão logo a fertilidade natural do solo onde haviam se estabelecido se esgotava.

Somente após a Independência do Brasil (1822) e a pacificação que se seguiu, pode o novo Estado brasileiro pretender instituir a propriedade privada plena da terra e exercer uma política fundiária com o mínimo de controle sobre a ocupação do território. Isso aconteceu com a Lei de Terras (1850), cuja regulamentação efetiva só se dá em 1854. Os principais objetivos explícitos dessa lei foram: organizar o acesso a terra; eliminar a posse; estabelecer um cadastro de terras para definir áreas devolutas (do Estado); transformar a terra em uma ativo confiável para uso como garantia.

Em termos claros, a proposta da Lei de Terras de 1850 é a racionalização do acesso a terra, relacionado à prática da posse e da ocupação, onde existiriam condições de rever a relação entre os termos jurídicos e usuais do acesso e da propriedade de terras.

Em razão da resistência dos proprietários de terras do país, cujos interesses poderiam ser ameaçados pelo novo marco, a Lei de Terras manteve aberta a possibilidade de regularização das posses, assim como a ocupação de terras devolutas, porém inviabilizando o estabelecimento de um cadastro efetivo da propriedade fundiária. Além da usucapião (que estabelece que após alguns anos o posseiro pode regularizar sua propriedade), os próprios estados (ou províncias) do Império lograram conceder a propriedade das terras tidas como devolutas sem recurso a títulos, estabelecendo a posse como evidência suficiente dos direitos de um dado indivíduo sobre a extensão territorial em questão.

A relação entre Estado, posseiros e proprietários de terras sempre foi um problema delicado, mas fundamental para entender como a debilidade da governança fundiária existente no Brasil influenciou no processo de desenvolvimento socioeconômico e ambiental.

Com a Proclamação da República, em 1889, foi necessário elaborar um novo modelo político-administrativo para organizar o Estado. A Proclamação da República, que instituiu o modelo federativo, ao estabelecer que as terras devolutas passassem aos estados, teve um impacto intenso, que perdura até os dias atuais, aumentando a debilidade na governança de terras do país. Assim, na Constituição Federal de 1891, foi inaugurado o modelo federativo como temos até os dias de hoje, no qual se estabeleceu a figura dos estados federados, cada qual com sua autonomia. Tratando especificamente da débil governança fundiária, é na Constituição de 1891 que se deu início à confusão acerca da legitimidade administrativa e da responsabilidade

sobre as terras devolutas² que, até então, haviam sido exclusivamente da Coroa Portuguesa e do Império.

O art. 64 de Constituição 1891 estabelece que: “Pertencem aos Estados as minas e terras devolutas situadas nos seus respectivos territórios, cabendo à União somente a porção do território que for indispensável para a defesa das fronteiras, fortificações, construções militares e estradas de ferro federais”. Com a relação do artigo citado, percebe-se que as terras devolutas são divididas entre as que estão sob o domínio dos estados federados, as terras situadas no seu território, salvo as tituladas em nome de particular, e as da União, as terras indispensáveis à defesa das fronteiras³, fortificações, construções militares e estradas de ferro.

Assim, partes das terras devolutas passam a ser de responsabilidade dos estados federados. Ainda que essa federalização tenha sido mais intensa em algumas unidades do que em outras, o fato central é a criação de mais uma ambiguidade na concessão de títulos⁴ e, conseqüentemente, na incapacidade de regular o acesso a terra. Isso se dá pela divisão das atribuições sobre essas áreas sem a correspondente demarcação, de modo que o traço de distinção entre os territórios em questão nada mais era que uma linha imaginária criada pela lei. Somada a essa indefinição acerca do conceito de terras devolutas e sua localização, está a ausência de um cadastro que identifique as

² O conceito de terra devoluta compreende, como espécie do gênero terras públicas, ao lado de tantas outras, os terrenos reservados, terrenos de marinha etc. Segundo a Lei Imperial n.º 601, de 1850, devolutas são as terras que não se acham no domínio particular, por qualquer título legítimo, e aquelas que não são utilizadas pelo poder público, nem destinadas a fins administrativos. Di Pietro diz que devoluta é a terra não incorporada ao domínio particular e também aquela que já se incorporou ao domínio público, mas não é afetada por uma finalidade ou uso públicos. A primeira parte desse conceito abrange as terras que ainda não foram objeto de ação discriminatória; a segunda, as já incorporadas ao patrimônio público. Pode-se definir as terras devolutas como sendo as que, dada a origem pública da propriedade fundiária no Brasil, pertencem ao Estado – sem estarem aplicadas a qualquer uso público – porque nem foram trespassadas do poder público aos particulares, ou, se o foram, caíram em comisso, nem se integram ao domínio privado por algum título reconhecido como legítimo. (DI PIETRO, 2002)

³ Faixa de fronteira é uma linha imaginária constituída por uma faixa interna de terras que se estende de 0 a 150 Km, paralelamente à linha divisória terrestre do território nacional com outros países e que, desde 1955 (Lei 2.597/55), se identifica fisicamente com a zona de segurança nacional. A extensão da área referente à faixa de fronteira foi sendo alterada no decorrer do tempo da seguinte forma: 1) Lei de Terras/ Império/Constituição de 1891 era de 66 km; 2) Constituição Federal de 1934 era de 100 km; 3) Constituição de 1937/1946/1967, Emenda 01/69 e 1988 era de 150 km.

⁴ Até os dias de hoje, podemos encontrar processos administrativos e judiciais acerca da validade ou não de títulos emitidos pelos estados em área de terras devolutas da União e vice-versa. Para disciplinar a questão da domínialidade federal das terras devolutas em faixa de fronteira, criou-se o Instituto da Ratificação Dominial, que é um instrumento jurídico de que se serviu o legislador ordinário para confirmar o domínio federal sobre a faixa fronteiriça e, ao mesmo tempo, proteger a posse exercida pelo possuidor de boa-fé. Alguns diplomas legais pertinentes: lei n.º 4.947/66 – fixa normas de Direito Agrário (autorização para ratificar); lei n.º 6.634/79 – dispõe sobre faixa fronteiriça e concessão de terras públicas; decreto-lei n.º 1.414/75 – processo de ratificação das terras de faixa fronteiriça; lei n.º 9.871/99 – estabelece prazo para ratificar as concessões feitas pelos estados-membros.

terras sob domínio privado, tendo em vista que as terras devolutas são conhecidas a partir da exclusão do que é terra privada.

Em decorrência da indefinição do que são terras públicas, sejam elas estaduais, sejam elas federais e privadas, o quadro da debilidade da estrutura fundiária se agrava a partir da década de 30, quando se inicia o processo de industrialização no Brasil.

O processo de industrialização, associado à abolição da escravatura, entre outros fatores, fez com que, nos anos 30, se iniciasse o processo de êxodo rural e adensamento dos núcleos urbanos existentes. Em virtude disso, surge a necessidade de regulamentação das terras rurais e urbanas, dando início a cisão que perdura até os hoje, tendo em vista que o tratamento das terras urbanas é completamente diverso do das terras rurais, fazendo com que, ainda não se tenha o conhecimento da ocupação territorial brasileira em sua totalidade.

Essa necessidade de diferenciação de regulação entre terras urbanas e rurais se materializa a partir do decreto-lei nº 58, de 10 de dezembro de 1937 e do decreto nº 3.079, de 15 de setembro de 1938, que passaram a exigir dos loteadores obrigações referentes à infraestrutura e projeto de parcelamento do solo, além de regras contratuais sobre a compra de terrenos mediante pagamento em prestações. Nesse período, iniciava-se o grande êxodo rural para as cidades, que teve seu ápice em meados da década de 1980.

Com ênfase em áreas rurais, na década de 60, o esforço de regularizar a posse e transformá-la em propriedade continuou com o Estatuto da Terra (Lei 4.504/64) em busca de garantir o acesso a terra mediante um processo de reforma agrária.

O estatuto instituiu a obrigação do poder público em transformar a estrutura fundiária do país, assegurando a todos a oportunidade de acessar o bem terra. A transformação da estrutura fundiária seria realizada por meio da política de reforma agrária, um “conjunto de medidas que visem a promover melhor distribuição da terra, mediante modificações no regime de sua posse e uso, a fim de atender aos princípios de justiça social e ao aumento de produtividade” (art. 16 do Estatuto da Terra), conforme conceito conferido legalmente. Entretanto, o estatuto não foi implantado com celeridade, sendo certo que o Plano Nacional de Reforma Agrária demorou mais de 20 anos para ser elaborado, gerando uma das maiores polêmicas da política fundiária no Brasil até os dias atuais.

Paralelamente, também na década de 60, já se tornam visíveis os efeitos danosos da ocupação irregular de terras nas cidades brasileiras, porém, somente na década de 70, mais precisamente no ano de 1979, foi aprovada a lei federal nº 6.766, onde foram tratadas as questões relativas ao parcelamento do solo e da regularização fundiária urbana.

Em 1979, o poder público, com o objetivo de enfrentar em massa a regularização dos loteamentos precários, implementou duas medidas: a) específica normas urbanísticas mínimas a serem seguidas na regularização de loteamentos (decreto nº 15.764/79); b) constituiu grupos intersecretariais para lidar com a regularização

junto às administrações regionais e aos colegiados, sob a coordenação de um Colegiado Piloto, sediado na Secretaria das Administrações Regionais (SAR) (portaria nº 76/79).

Dado o suporte legal para as regularizações na lei federal nº 6766/79, a municipalidade promulgou o decreto nº 15.764/79, que apresentava normas referentes às exigências físico-urbanísticas para a regularização dos loteamentos.⁵

Com essa breve abordagem histórica, é possível observar que a problemática envolta na relação entre Estado e proprietários de terras torna o tema da regularização fundiária fundamental para entender a dinâmica do país e o problema do desenvolvimento do capitalismo brasileiro. Dessa forma, há mais de 166 anos, isto é, desde a promulgação da Lei de Terras de 1850, que se tem uma tentativa de promover a regularização da propriedade de terras no Brasil. Porém, os esforços frustrados exigem que esse debate seja repensado, propondo novas vias que busquem lidar com esse problema historicamente construído.

Com a redemocratização e a promulgação da Constituição Federal de 1988, ocorreu a evolução da natureza jurídica do direito de propriedade, e o poder do proprietário passou a encontrar sua plenitude somente se observado o correlato dever assumido perante a comunidade na qual ele se integra, ou seja, o direito de propriedade encontra limites para o seu exercício, sempre em prol da coletividade. Surge, dessa maneira, a noção de “função social de propriedade”.

Na Constituição vigente, a função social foi inserida no rol dos direitos e garantias individuais no art. 5º, XXIII, redação repetida quando da indicação dos princípios diretores da atividade econômica (art. 170, III, CF/88) e, é no contexto do cumprimento da função social da propriedade, vetor que orienta a implantação da reforma agrária no Brasil, que se insere a possibilidade de “regularização fundiária”. Nessa esteira, como sustentáculo da regularização fundiária de bens públicos no Brasil, está o objetivo constitucional de se reduzir as desigualdades sociais e regionais (art. 3º, III, CF/88), bem como o princípio da dignidade humana (art. 1º, III, da CF/88).

Tendo em vista o aumento de áreas urbanas de ocupação clandestina e o seu respectivo impacto social e ambiental, em 1999, a Lei de Parcelamento do Solo foi alterada de forma que passou a ser dado um tratamento especial aos assentamentos populares regularizados no âmbito de ações públicas locais.

No ano de 2000, a Emenda Constitucional nº 26 apresentou como direito social, o direito à moradia, que torna obrigação/dever do Estado providenciar, direta ou indiretamente, para que todos tenham acesso a uma moradia digna e adequada,

⁵ Anteriormente à promulgação desse decreto, as exigências físico-urbanísticas para proceder às regularizações de loteamentos eram arbitradas a critério do Departamento de Urbanismo (até 1972), passando depois para o âmbito das Administrações Regionais, ou seja, não eram definidas por lei e ficavam a cargo dos técnicos e das políticas de cada governo, dando margem a políticas clientelísticas.

cujos direitos de cidadania sejam respeitados, bem como o da dignidade humana e os valores sociais do trabalho.

Em 2001, o Congresso Nacional aprovou o Estatuto da Cidade (Lei Federal 10.257/2001), que regulamenta o capítulo da “Política Urbana” da Constituição Federal do Brasil⁶. Seus princípios básicos são o planejamento participativo e a função social da propriedade. Nesse mesmo ano há a promulgação da Lei 10.267/2001, que prevê a necessidade de georreferenciamento, que consiste na descrição do imóvel rural, seus limites, características e confrontações por meio de memorial descritivo assinado por profissional habilitado, com a devida ART⁷, contendo as coordenadas dos vértices definidores dos limites dos imóveis rurais georreferenciadas ao Sistema Geodésico Brasileiro. A regulamentação para a consumação desta foi a edição da publicação do decreto 4.449 no Diário Oficial da União em 31 de outubro de 2002, que definiu os prazos e a precisão posicional a ser exigida pelo INCRA.

Com a entrada em vigor do Código Civil de 2002, a classificação de bens públicos continuou em vigor pelo seu art. 99, inciso III. Desde a Lei de Terras (art. 14), ficou determinada a necessidade da demarcação das terras devolutas para extremar o domínio público do particular. A partir da vigência do código, os bens dominicais passaram ser demarcados, e aqueles que ainda não o tinham sido, passaram a ser objeto de ação discriminatória. Essa ação foi objeto da lei n° 3.081, de 22 de dezembro de 1956, substituída pela lei n° 6.383, de 7 de dezembro de 1976, que regulamentou o processo discriminatório, ou seja, o procedimento a ser seguido nas ações discriminatórias enquanto meio hábil e necessário para a União e os estados extremarem seus domínios da propriedade das pessoas físicas e jurídicas de direito privado (MEIRELLES, 1981).

Em 2003, foi criado o Ministério das Cidades, instituindo a Política Nacional de Regularização Fundiária, e, em 2004, aprovada a Lei Federal 10.931, garantindo a gratuidade do primeiro registro decorrente da regularização fundiária.

A edição da lei n° 11.977/2009 abre um novo e promissor momento para a regularização fundiária urbana no Brasil. Pela primeira vez, a regularização é devidamente destacada e definida numa lei federal que estabelece, ainda, procedimentos, competências e cria importantes instrumentos para a sua efetivação. Há, inclusive, quem fale que essa lei trata de uma Política Nacional de Regularização Fundiária Urbana.

Com a edição da lei n° 11.977/2009, inaugurou-se a possibilidade de regularizar, por decisão fundamentada, ocupações em Áreas de Preservação Permanente

⁶ Artigos 182 e 183 da Constituição Federal brasileira.

⁷ A Anotação de Responsabilidade Técnica (ART) é um documento constituído por formulário padrão a ser preenchido por meio do sistema Creanet Profissional. Seu preenchimento é de responsabilidade de profissional devidamente habilitado com registro/visto no Conselho Regional de Engenharia e Agronomia.

(APP's)⁸, em casos de interesse social. Com a aprovação do “Novo Código Florestal” (lei nº 12.651/2012), a possibilidade de regularização fundiária em APP's alcançou também a regularização fundiária de interesse específico.

Dessa forma, é possível sintetizar a recente evolução legislativa conforme Quadro 1:

Quadro 1 : Marcos Legais da Regularização Fundiária

1850	Lei de Terras. Seus principais objetivos explícitos foram: organizar o acesso a terra; eliminar a posse; estabelecer um cadastro de terras para definir áreas devolutas (do Estado); transformar a terra em uma ativo confiável para uso como garantia. Foi regulamentada pelo decreto nº. 1.318/1854.
1937	Decreto Lei nº 58, de 10 de dezembro de 1937 e o Decreto nº 3.079, de 15 de setembro de 1938, que passaram a exigir dos loteadores obrigações referentes à infraestrutura e projeto de parcelamento do solo e, também regras contratuais sobre a compra de terrenos mediante pagamentos em prestações.
1964	Estatuto da Terra. Visa garantir o acesso a terra mediante um processo de reforma agrária.
1979	Aprovação da Lei Federal de Parcelamento do Solo, Lei nº 6.766.
1988	Incorporação do Capítulo da Política Urbana na Constituição Brasileira, aprimorando o conceito de função social da propriedade.
1999	Alteração na Lei de Parcelamento do Solo, dando tratamento especial aos assentamentos populares regularizados no âmbito de ações públicas locais.
2000	Definição da moradia como um direito social pela Emenda Constitucional nº 26.
2001	Aprovação do Estatuto da Cidade (Lei Federal nº 10.257) pelo Congresso Nacional, edição da Medida Provisória nº 2.220, que disciplinou a CUEM, e promulgação da Lei 10.267/2001 que determina o georreferenciamento dos imóveis rurais e medidas para a regularização fundiária dos mesmos.
2003	Criação do Ministério das Cidades e instituição da Política Nacional de Regularização Fundiária.
2004	Aprovação da Lei Federal nº 10.931, que estabelece a gratuidade do primeiro registro decorrente da regularização fundiária.
2007	Aprovação da Lei Federal nº 11.481, que define mecanismos para a regularização fundiária em terras da União.
2009	Aprovação da Lei Federal nº 11.952, que define mecanismos para a regularização fundiária em terras da União na Amazônia Legal e Aprovação da Lei Federal nº 11.977, que dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida e dedica um capítulo à regularização fundiária de assentamentos informais urbanos.

FONTE: AUTORIA PRÓPRIA (2016)

Tendo em vista que as terras públicas são, por via de regra, definidas por exclusão, a doutrina jurídica e a legislação brasileira evoluíram no sentido de definir, como públicas, as áreas que apresentavam alguma razão de relevante interesse público.

⁸ São exemplos de APP's as áreas situadas ao longo dos rios ou de qualquer curso d'água, em faixas com dimensões que variam de 30 (trinta) metros até 500 (quinhentos) metros, a depender da largura dos cursos d'água e no entorno das nascentes e dos olhos d'água perenes, qualquer que seja sua situação topográfica, no raio mínimo de 50 (cinquenta) metros (Lei Federal nº 11.977/2009).

Dessa forma, não é por acaso que, hoje, o art. 20 da Constituição Federal define os bens que pertencem à União⁹.

Esses bens, embora sejam propriedade pública por força da Constituição e das leis ou por decisão judicial, não são necessariamente conhecidos pela administração. A extensão territorial do Brasil e a existência de uma quantidade significativa de imóveis pertencentes à União, em boa parte, até hoje, pouco identificados, exigem uma ação sistemática de caracterização desses bens. Esse, portanto, é um dos principais motivos pelo qual se fala tanto na necessidade urgente de uma base cadastral adequada para uma boa governança fundiária.

Segundo a SPU (2008), todas as unidades da Federação, por exemplo, possuem grandes extensões de rios federais, cujas faixas marginais se caracterizam como propriedades da União. A Amazônia concentra as maiores extensões desses rios. Porém, o percentual de Linhas Médias das Enchentes Ordinárias (LMEO) já demarcadas e homologadas que possibilitam a identificação dessas terras é extremamente pequena: 3% do total estimado para o Brasil. No caso das Linhas do Preamar Médio de 1831 (LPM), que delimitam os terrenos de marinha, estão regulares apenas 42% no país todo.

A falta da demarcação conduz ao não cadastramento dos eventuais ocupantes dos imóveis da União e tanto pode resultar em enormes perdas de receitas, nos casos de ocupações que ensejariam ônus, quanto impossibilitar a concessão de benefícios sociais, quando a ocupação representa o exercício de direitos fundamentais.

Ademais, vale salientar que o histórico sequencial de leis oriundas da tendência da desjudicialização vem desde 2004, partindo da Lei 10.931/04, com a retificação administrativa que alterou a Lei de Registros Públicos em seus artigos 212 e 213, passando pelas Leis 11.441/2007 (inventário, partilha, separação, divórcio, consensuais por via administrativa) e Lei 11.481/2007 (regularização fundiária para zonas especiais de interesse social), chegando, à Lei 11.977/2009, modificada pela Lei 12.424/2011.

No Novo Código de Processo Civil, que entrou em vigor no mês de março de 2016, o artigo 1.085 prevê o reconhecimento extrajudicial da usucapião diretamente no Registro de Imóveis da comarca em que se situa o imóvel usucapido.

Ainda mais recentemente, o decreto 8.738/2016 regulamentou a Lei 13.001/14, que dispõe sobre o processo de seleção das famílias beneficiárias do Programa Nacional de Reforma Agrária (PNRA). O decreto consiste em garantir providências acerca da verificação das condições de permanência do beneficiário no PNRA e das ocupações irregulares dos projetos de assentamento, da destinação de áreas remanescentes em projetos de assentamentos e da titulação provisória e definitiva das parcelas de crédito.

⁹ Para maiores informações vide endereço do site com atenção especial ao artigo 20. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaoconsolidado.htm>. Acesso em: 13 mai. 2016.

Mesmo que importantes passos tenham sido dados para regularizar a posse e legitimar as pequenas propriedades, e assim impulsionar o desenvolvimento socioeconômico, é importante destacar que ainda há muito a se fazer.

Regularização Fundiária e Mercado de Terras

Além da já referida Campanha Global da ONU pela Segurança da Posse, agências internacionais, como o Banco Mundial, têm promovido debates de toda ordem sobre o tema, bem como realizado estudos em diversos países em desenvolvimento sobre a questão dos direitos de propriedade.

Segundo Fernandes (2007):

[...] em alguns casos, o Banco Mundial, para liberação de recursos tem imposto a formulação e implementação de políticas de regularização fundiária como condição para a liberação de recursos. Há, contudo, pelo menos uma distinção fundamental entre a campanha da ONU e as políticas do Banco Mundial. Enquanto a ONU/Habitat está buscando o reconhecimento do direito social de moradia, o Banco Mundial está explicitamente defendendo o direito individual de propriedade e a homogeneização dos sistemas jurídicos nacionais, dentre outras razões, para remover os obstáculos à circulação global do capital imobiliário internacional. Na origem de tal movimento estão as ideias do economista peruano Hernando de Soto, que é, seguramente, um dos ideólogos mais influentes do momento. Seus livros *O outro caminho* e *O mistério do capital* já viraram *best-sellers* em muitos países e são frequentemente aclamados em editoriais de publicações influentes como *The Economist*, *The Financial Times* e *The New York Times*.

Sabe-se que diversos países têm traduzido as propostas de Hernando de Soto em políticas públicas nacionais de regularização fundiária em grande escala. Entre eles é possível mencionar Peru, México, El Salvador, Egito e Romênia.

Por que as ideias de De Soto têm sido tão amplamente aceitas? Certamente porque, ao invés de recorrer aos tradicionais argumentos humanitários, religiosos e sociopolíticos que são tradicionalmente usados para justificar as políticas de regularização fundiária, o autor dá uma dimensão econômica fundamental à ilegalidade.

Em apertada síntese, De Soto (2001) propõe que negócios, atividades e assentamentos ilegais sejam vistos não como “problema”, mas como “capital morto” de valor inestimável, que, se devidamente reanimado e transformado em “capital líquido”, pode vir a reativar sobremaneira a economia e a combater a crescente pobreza social. O montante de “capital morto” foi calculado por De Soto em US\$ 9,3 bilhões de dólares (DE SOTO, 2001).

O autor (2001) defende que, para ter acesso a crédito e investir nos seus negócios e casas, os moradores de assentamentos ilegais têm de se sentir seguros da sua posse, o que só poderia se dar pela legalização de suas formas precárias de ocupação.

Em outras palavras, trata-se de legalizar o ilegal. E o que De Soto propõe é que isso seja feito pela outorga de títulos de propriedade individual plena.

Há muitas críticas às ideias de Soto, inclusive quanto ao enfoque metodológico pouco rigoroso que o teria levado a calcular o volume de “capital morto”. Porém, segundo Fernandes (2007), o que alguns analistas enfatizam é o papel específico, talvez original, que a propriedade da terra cumpre em países em desenvolvimento, especialmente na América Latina. Esses são países onde a combinação entre mercados de capitais fracos, economias altamente inflacionárias e sistemas de previdência social deficientes torna a propriedade da terra em um mecanismo fundamental de capitalização. Assim, geram uma cultura de especulação que há muito tempo dá suporte a uma herança de patrimonialismo e clientelismo político.

Portanto é inegável reconhecer que, ainda que o modelo proposto por de Soto tenha inúmeras falhas, certamente a segurança jurídica ocasionada pela legitimação da posse, titulação e, conseqüentemente, a configuração do direito de propriedade podem gerar uma alavancagem no mercado de terras, além de outros benefícios socioambientais.

Regularização Fundiária Pulverizada

No federalismo brasileiro, caracterizado como cooperativo diante do estabelecimento de um rol de responsabilidades comuns a todos os entes da federação, houve uma nítida opção por estabelecer diretrizes que representam uma “divisão do trabalho” a ser exercida de modo compartilhado por cada órgão (ROCHA 2010). Sendo assim, vislumbra-se a existência de uma certa confusão institucional criada pela própria Constituição Federal.

Ademais, a experiência brasileira aplica diferentes soluções jurídicas para situações distintas e usa vários instrumentos jurídicos para lidar com assentamentos informais em terras públicas e em terras privadas.

Existem diversos órgãos ou entes públicos que detêm atribuições específicas para regularizar áreas definidas. Observa-se também que cada órgão ou ente utiliza procedimentos específicos e diversos para implementar a regularização fundiária.

A Figura 2 demonstra os diversos órgãos e tipos de regularização fundiária implementados no Brasil. O estudo sintético dessas modalidades descrito nas próximas subseções auxilia a perceber a urgência em desenvolver um procedimento mais uniforme e concentrado que contribua efetivamente para uma boa governança de terras.

Figura 2 : Órgãos que promovem Regularização Fundiária no Brasil



FORTE: BENATTI, 2015

Ministério do Desenvolvimento Agrário - MDA

Exerce competências relativas à regularização fundiária por meio de sua autarquia (o INCRA- Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária) e secretarias vinculadas para promover a destinação e a regularização de terras federais não destinadas e destinadas.

Entre as Secretarias, tem-se as seguintes:

- a) Secretaria de Reordenamento Agrário (SRA): promove o mesmo Termo de Cooperação com estados e municípios que o INCRA, com menor efetividade.
- b) Secretaria Extraordinária de Regularização Fundiária na Amazônia Legal (SERFAL): foi criada com o propósito de alcançar os objetivos da Lei 11.952/09. Tem competência para promover a Regularização Fundiária em terras da União no âmbito da Amazônia Legal, bem como promover a regularização direta de áreas rurais ocupadas antes de 01 de dezembro de 2004, com até 15 módulos fiscais (que variam dependendo da municipalidade, sendo o maior módulo fiscal de 110 hectares para o máximo de 1.650 hectares no caso de 15 módulos de 110 ha). Coordena o Programa Terra Legal, conforme o decreto 6.813, de 03 de abril de 2009.

Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – INCRA

Desde 2003, o INCRA tem a competência para a delimitação das terras dos remanescentes das comunidades dos quilombos bem como a determinação de suas demarcações e titulações. Segundo o artigo 68 da Constituição de 1988, seria dado o direito às terras aos remanescentes quilombolas da seguinte forma:

“Aos remanescentes das comunidades dos quilombos que estejam ocupando suas terras é reconhecida a propriedade definitiva, devendo o Estado emitir-lhes os títulos respectivos”.

As comunidades quilombolas são definidas como grupos étnicos, predominantemente constituídos pela população negra rural ou urbana, que se autodefinem a partir das relações com a terra, o parentesco, o território, a ancestralidade, as tradições e práticas culturais próprias. Estima-se que em todo o país existam mais de três mil comunidades quilombolas. Legalmente, a definição é dada pelo artigo 2º do decreto 4.887/2003:

Consideram-se remanescentes das comunidades dos quilombos, para os fins deste Decreto, os grupos étnico-raciais, segundo critérios de auto atribuição, com trajetória histórica própria, dotados de relações territoriais específicas, com presunção de ancestralidade negra relacionada com a resistência à opressão histórica sofrida.

Para proteger e regularizar a situação fundiária desses grupos étnicos, o governo federal está promovendo, desde 2004, o Programa Brasil Quilombola (PBQ) como uma política de Estado para as áreas remanescentes de quilombos. O PBQ abrange um conjunto de ações que são desenvolvidas nos diversos órgãos governamentais, entre elas, a política de regularização, que é atribuição do INCRA. O objetivo do programa é a titulação coletiva da comunidade quilombola, ou seja, o título de domínio será expedido no final do processo de regularização fundiária em favor de toda a comunidade e seus descendentes.

As comunidades quilombolas iniciam o processo de regularização fundiária pelo encaminhamento da autodeclaração que as identifica como remanescente de quilombo à Fundação Palmares, que, por sua vez, promove um estudo para a constatação da descendência e expede a Certidão de Registro no Cadastro Geral de Remanescentes de Comunidades de Quilombos, com a qual se inicia o processo junto ao INCRA.

O Instituto tem um procedimento próprio para a regularização dessas áreas composto de 7 fases: 1) fase inicial: abertura de processo no INCRA para reconhecimento de territórios quilombolas com a apresentação da Certidão de Registro no Cadastro Geral de Remanescentes de Comunidades de Quilombos emitida pela Fundação Cultural Palmares; 2) início do estudo da área com elaboração do Relatório Técnico de Identificação e Delimitação (RTID); 3) tramitação dos processos com direito à defesa dos proprietários e posseiros afetados, análise e julgamento de recursos após a publicação do RTID; 4) portaria de reconhecimento que declara os limites do território; 5) decretação e encaminhamento: decreto presidencial que autoriza a desapropriação das áreas privadas e emite os entes governamentais na posse das mesmas; 6) desintrusão: notificação e retirada dos ocupantes e 7) titulação: emissão de título de propriedade coletiva.

Desde a criação do PBQ, foram abertos cerca de 1.533 processos administrativos para reconhecimento e titulação de territórios quilombolas no INCRA: 872, na Região Nordeste; 130, na Região Norte; 109, na Região Centro-Oeste; 279, na Região Sudeste e 143, na Região Sul.

De 2005 a 2015, o INCRA avançou nos processos de regularização dos quilombolas, tendo como resultado: 201 RTID, 77 decretos, 107 portarias e 30 títulos emitidos. A área total trabalhada nas 7 fases do processo é de 2.006.222,4332 ha, beneficiando 27.559 famílias (INCRA, 2016). O processo de regularização fundiária das terras ocupadas por remanescentes das comunidades dos quilombos garante a reprodução física, social, econômica e cultural desses grupos, promovendo o ordenamento territorial e a inclusão social.

Câmara Técnica, de Destinação e Regularização de Terras Públicas Federais

Para responder à lenta burocratização que exigia que o MDA consultasse previamente a SPU, o MMA (SFB e ICMBio), o INCRA, a FUNAI e órgãos estaduais de Meio Ambiente, foi criada a Câmara Técnica de Destinação e Regularização de Terras Públicas Federais que conta com a participação das instituições citadas e do Censipam (Centro Gestor e Operacional do Sistema de Proteção da Amazônia). Por meio dessa medida, houve um processo de simplificação da destinação de terras federais do MDA para os órgãos do governo federal ou para os estados, contribuindo para o combate ao desmatamento, visto a ampliação da presença do Estado na região. Ao mesmo tempo, a iniciativa garante a gestão mais eficiente das terras federais na Amazônia Legal.

Todo o processo de destinação de terras pela Câmara Técnica é feito utilizando o novo sistema de gestão fundiária, o SIGEF. O Sistema desenvolvido pela Secretaria Extraordinária de Regularização Fundiária na Amazônia Legal, do Ministério do Desenvolvimento Agrário (SERFAL/MDA), em parceria com o INCRA, permite agilizar o processo, pois o sistema automatiza o procedimento de consulta e destinação.

A Câmara Técnica é responsável pela análise da situação das glebas federais na Amazônia Legal, identificando seus ocupantes e possíveis usos da terra. Também são convidados às reuniões da câmara, o Sistema de Proteção da Amazônia (Censipam), para a cooperação técnica; o Conselho de Defesa Nacional (CDN), para encaminhamentos sobre áreas de fronteira, e o Ministério de Minas e Energia (MME), para a disponibilização de informações norteadoras. Essa iniciativa vem ao encontro de uma governança fundiária integrada e mais coesa, baseada em uma plataforma de dados única, evitando sobreposições e insegurança jurídica no processo de regularização fundiária.

Secretaria de Patrimônio da União - SPU

A SPU promove a regularização fundiária de assentamentos informais em áreas da União, assim como a destinação de imóveis da União, seja para regularização

de assentamentos urbanos, seja para projetos de provisão habitacional (Minha Casa Minha Vida, FAR-CEF, HIS etc.) e o faz diretamente por meio dos municípios ou do estado. A secretaria desenvolve ações de regularização fundiária urbana e rural, aplicando os instrumentos da legislação patrimonial às áreas sob sua jurisdição na Amazônia, atuando junto às comunidades tradicionais ou ribeirinhas

A Lei 11.481/2007 (Lei de Regularização Fundiária das Terras da União) facilitou o procedimento de regularização fundiária direta pela SPU ou em parceria com os municípios e estados da Amazônia. A SPU, por meio da Gerência Regional do Patrimônio da União (GRPU) do Estado, transferirá às áreas urbanas consolidadas ou de expansão urbana para os municípios, mediante a entrega do título de Concessão de Direito Real de Uso (CDRU), desde que estejam localizadas parcial ou totalmente em áreas de:

- a) Várzeas federais.
- b) Terrenos de marinha e marginais de rios federais ou seus acréscidos, como aterros.
- c) Ilhas fluviais ou costeiras federais.

A CDRU é um instrumento de regularização das terras da União pelo qual é feita a concessão de uso de terrenos públicos para fins de regularização fundiária. A transferência da CDRU ao município é gratuita e por tempo indeterminado, mas a prefeitura terá prazo para passar os títulos de CDRU aos ocupantes da área urbana. Ademais, a CDRU garante a segurança da posse aos ocupantes. A concessão é registrável em cartório, transferível após a anuência da GRPU ou por herança, vale como garantia para financiamentos junto às instituições financeiras e pode ser cancelada se for descumprido o contrato.

Quando emitidos os Títulos de Doação ou a Concessão de Direito Real de Uso, todos os títulos não definitivos outorgados pelo INCRA, como a Licença de Ocupação (LO) e a Autorização de Ocupação (AO), entre outros, são automaticamente cancelados, total ou parcialmente.

Assim, hoje, a SPU tem à disposição diversos instrumentos jurídicos que permitem a regularização da ocupação e do uso das terras que administra, ficando a escolha condicionada à aplicação de definições legais específicas e à análise de conveniência e oportunidade, sempre a partir de critérios definidos no âmbito da Política Nacional de Gestão do Patrimônio da União. As possibilidades de regularização são as seguintes:

- Concessão de Uso Especial para Fins de Moradia (CUEM)
- Concessão de Direito Real de Uso (CDRU)
- Cessão de Uso
- Autorização de Uso
- Titulação Definitiva de comunidade remanescente de quilombo

- Aforamento
- Alienação
- Doação
- Inscrição de Ocupação

A caracterização e a regularização fundiária de áreas da União pressupõem uma série de etapas, muitas delas dependentes da atuação de diversos órgãos. Entretanto, uma das características intrínsecas a esses processos é a necessidade de que todos os atores envolvidos trabalhem articuladamente, empenhando esforços para a superação dos obstáculos existentes.

Ministério do Meio Ambiente – MMA

A Lei 9.985/2000 criou o SNUC (Sistema Nacional de Unidades de Conservação), que disciplina e estabelece critérios para a criação, a implantação e a gestão de Unidades de Conservação Ambiental.

Ocorre que grande parte das Unidades de Conservação (UC) brasileiras não se encontram com a situação fundiária resolvida. Isso significa que as terras de muitas das UC de proteção integral não foram ainda, de fato, incorporadas ao patrimônio público por meio de desapropriação e indenização das propriedades particulares legítimas. Da mesma forma, muitas comunidades cuja ocupação da área foi de boa-fé e anterior à criação das UC de proteção integral ainda não foram reassentadas, conforme estipulado pela legislação, ou não obtiveram a concessão da Cessão de Direito Real de Uso (CDRU), nos casos de UC de uso sustentável de domínio público. Devido a essa fragilidade, o MMA promove a regularização fundiária nas Unidades de Conservação.

Fundação Nacional do Índio – FUNAI

A FUNAI é o órgão que tem a competência para a constituição das Reservas Indígenas. Para a regularização dessas terras específicas, o processo passa por diversas etapas, considerando-se regularizadas apenas as áreas adquiridas que possuem registro em cartório, em nome da União, e que se destinam à posse e ao usufruto exclusivos dos povos indígenas.

Os povos indígenas têm garantido a posse exclusiva de seus territórios, assim com o respeito às suas organizações sociais, costumes, línguas, crenças e tradições pela Carta Magna. A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CRFB) e o decreto 5051/04, que ratifica a Convenção 169 da Organização Internacional do Trabalho no Brasil, consolidam o Estado Democrático e Pluriétnico de Direito.

O texto constitucional, no parágrafo 1º do artigo 231, apresenta o conceito de terras tradicionalmente ocupadas pelos índios:

Por eles habitadas em caráter permanente, as utilizadas para suas atividades produtivas, as imprescindíveis à preservação dos recursos ambientais necessários a seu bem-estar e as necessárias a sua reprodução física e cultural, segundo seus usos, costumes e tradições.

Estas, segundo o inciso XI do artigo 20 da CRFB, constituem bens da União e, segundo o §4º do art. 231, são “inalienáveis e indisponíveis e os direitos sobre elas, imprescritíveis”. Nessa esteira, define-se o respeito à diversidade cultural e à peculiar relação dos povos indígenas com suas terras, o que não se confunde com o conceito civilista de propriedade, por se tratar de direito coletivo, base para a garantia de existência desses povos com modos de vida diferenciados.

Embora os povos indígenas detenham a posse permanente e o “usufruto exclusivo das riquezas do solo, dos rios e dos lagos” existentes em suas terras, conforme o parágrafo 2º do art. 231 da Constituição, tais terras constituem patrimônio da União, ou seja, são bens públicos de uso especial. Por esse motivo, além de inalienáveis e indisponíveis, essas terras não podem ser objeto de utilização de qualquer espécie por outros que não os próprios índios.

Nesse sentido, compete à União demarcar as terras indígenas, protegê-las e fazer respeitar todos os seus bens, conforme determinação constitucional. Cabe à FUNAI garantir aos povos indígenas a posse plena e a gestão de suas terras por meio de ações de regularização, monitoramento e fiscalização, bem como proteger os indígenas isolados e de recente contato. Para tanto, a instituição conduz os estudos necessários à identificação e delimitação de terras indígenas, com base no artigo 231 da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, Lei 6.001/73, decreto 1.775/96, portaria MJ 14/96 e portaria MJ 2498/2011, além de articular, junto aos órgãos ambientais e de segurança pública, a proteção das terras indígenas.

De acordo com o decreto nº 1.775/96, é responsabilidade da FUNAI realizar os estudos multidisciplinares de natureza etno-histórica, ambiental, cartográfica e fundiária necessários à identificação dos limites das terras indígenas, assegurando a participação do poder público e o direito ao contraditório dos interessados, nos termos das normativas vigentes. É ainda de sua competência demarcar fisicamente as terras indígenas por meio da materialização dos limites declarados pelo ministro da Justiça, com a abertura de picadas e colocação de marcos e placas indicativas; pagar as indenizações consignadas no §6º do art. 231 aos ocupantes considerados de boa-fé; providenciar o registro da terra indígena na Secretaria de Patrimônio da União e no Cartório de Registro de Imóveis da comarca onde ela se localiza após a expedição de decreto da Presidência da República.

A União poderá estabelecer, em qualquer parte do território nacional, áreas destinadas à posse e à ocupação pelos povos indígenas onde possam viver e obter meios de subsistência, com direito ao usufruto e utilização das riquezas naturais, garantindo as condições de sua reprodução física e cultural.

Para a constituição das Reservas Indígenas, adotam-se as seguintes etapas do processo de regularização fundiária:

- a) Encaminhadas como Reserva Indígena (RI): Áreas que se encontram em procedimento administrativo visando sua aquisição (compra direta, desapropriação ou doação).
- b) Regularizadas: Áreas adquiridas que possuem registro em cartório em nome da União e que se destinam à posse e ao usufruto exclusivos dos povos indígenas.

Instrumentos De Regularização Fundiária

Conforme foi possível observar, na Seção 6, há vários procedimentos implementados por diversos órgãos que atualmente estão envolvidos nos processos de regularização fundiária, quer no contexto urbano, quer no contexto rural, e, em muitos casos, há concorrência de competências, o que gera debilidade na governança fundiária. Entretanto, além da diversidade de órgãos e procedimentos adotados, há uma miscelânea de procedimentos ou instrumentos jurídicos e políticos utilizados com o objetivo de conferir a titularidade do domínio da posse e, conseqüentemente, a propriedade efetiva do bem regularizado. Os instrumentos de regularização fundiária são, portanto, meios jurídicos ou políticos que a União, os estados e os municípios utilizam para enfrentar as diversas irregularidades fundiárias e assegurar à população a segurança jurídica da posse, sua regularização e transformação em propriedade. Conforme a situação fundiária do imóvel, o instrumento pode variar, dependendo da especificidade local para a titulação.

No quadro 2, demonstram-se os inúmeros instrumentos utilizados nos procedimentos de regularização fundiária que, é claro, são regulados por diferentes leis:

Quadro 2 : Instrumentos para Regularização Fundiária

Domínio Fundiário	Instrumento
Bens da União	Aforamento
	Concessão de Direito Real de Uso
	Concessão Especial para Fins De Moradia
	Cessão de Uso
	Cessão de Posse
	Direito de Superfície
	Doação
	Ação Discriminatória
Bens do Estado	Venda
	Doação

Quadro 2 : Instrumentos para Regularização Fundiária

Domínio Fundiário	Instrumento
Bens do Estado	Concessão de Direito Real de Uso
	Ação Discriminatória
Bens do Município	Concessão de Direito Real de Uso
	Concessão Especial para Fins De Moradia
	Direito de Superfície
	Titulo de Compra e Venda
	Doação
	Legitimação de Posse
Bens do Particular	Usucapião em suas diversas modalidades
	Concessão de Direito Real de Uso
	Desapropriação Judicial

FONTES: ELABORAÇÃO PRÓPRIA, 2016

Além dos instrumentos descritos acima, há possibilidade de particulares ingressarem na Justiça para regular suas posses desde que preenchidos os requisitos previstos em lei. O Código Civil prevê diversas modalidades de usucapião e, para cada uma dessas modalidades, há requisitos distintos, variando também o tempo de posse exigido para a aquisição da propriedade, bem como a modalidade de usucapião administrativo, como inovou o Código de Processo Civil.

No Quadro 2, existem algumas ações judiciais que merecem uma abordagem sintética, uma vez que saem da esfera administrativa e se inserem no contexto judicial, permitindo que se possa verificar o quanto complexa e difusa é a normatização envolvida na regularização fundiária.

a) Ações Discriminatórias

A partir da prerrogativa das ações discriminatórias, o Estado regulariza a área que lhe pertence por meio de procedimento administrativo ou judicial próprio, especialmente aplicado às terras devolutas.

De uma forma geral, pode-se entender que discriminatória é a ação de exclusiva competência do poder público federal ou estadual de promover a identificação e a separação das terras devolutas das terras de propriedade particular já tituladas e estremadas do domínio público (lei nº 6.383/1976). Pode ser judicial ou de caráter administrativo quando não incidir em documentos de propriedade de terceiros sobre a área discriminada.

b) Usucapião

Usucapião quer dizer “aquisição pelo uso”. Em latim, *usucapio* é uma palavra composta, em que *usu* significa literalmente “pelo uso” e *capio* significa captura, tomada ou, em tradução mais livre, aquisição. É um

instituto de origem romana de grande relevância desde a Lei das XII Tábuas e adaptou-se à mudança do tempo, passando hoje a proteger muito mais do que a simples tutela da posse, constituindo-se meio de regularização formal dos imóveis dentro da tábula registral que, por si só, apresenta uma série de exigências formais, muitas vezes, incontornáveis. Sem sombra de dúvida, a usucapião passou a ser um dos mecanismos de regularização fundiária. Dessa forma, pela usucapião, pode-se adquirir a propriedade de bem móvel ou imóvel em razão do uso prolongado, observados alguns requisitos. Na legislação pátria, existem diferentes espécies de usucapião, cada uma voltada para uma destinação específica.

Usucapião é uma forma de aquisição de propriedade de bem móvel ou imóvel pelo exercício de posse mansa e pacífica, prolongada e ininterrupta por prazos especificados na legislação civil vigente. Comumente, ela é requerida sobre bens imóveis, sendo certo que tal requerimento atualmente ocorre pelas vias judiciais, por meio da ação de usucapião. O longo prazo de duração da ação de usucapião é uma característica marcante da mesma, tendo em vista as formalidades que a revestem.

O art. 4º do Estatuto da Cidade apresenta os instrumentos de política urbana, ou seja, os recursos capazes de cumprir as diretrizes estabelecidas e contribuir para a maximização da função social da cidade. Entre os instrumentos, encontra-se a usucapião especial de imóvel urbano, espécie que apresenta duas modalidades, quais sejam, a individual (art. 9º) e a coletiva (art. 10).

A usucapião coletiva é o instrumento jurídico de política urbana que visa promover a regularização fundiária por meio do reconhecimento da propriedade imóvel em favor da população de baixa renda, com o devido registro, a fim também de possibilitar, quando for necessário, a urbanização da área usucapida. Percebe-se que há um interesse maior que transpõe o interesse individual do direito de propriedade, tendo em vista que se discute a disponibilização de utilidades, execução de serviços essenciais e alteração na estrutura física do local, ou seja, medidas cujo resultado reverte em benefício da população urbana.

Para que se possa falar em usucapião coletiva, os interessados devem se enquadrar no conceito de baixa renda e ocupar, para fins de moradia, área urbana acima de 250 m² sem que seja possível identificar o terreno ocupado por cada possuidor, isto é, deve haver uma espécie de *composse pro indiviso*. A ocupação deve perdurar por 5 (cinco) anos e não pode ser interrompida ou sofrer oposição. Ademais, exige-se que os possuidores não sejam proprietários de outro imóvel, urbano ou rural.

Declarada a usucapião por sentença que servirá de título para o registro, será constituído condomínio entre os ocupantes e atribuídas frações ideais de terreno a cada um deles. O condomínio é, em regra, indivisível, podendo ser

extinto excepcionalmente, caso ocorra deliberação favorável de dois terços ou mais dos condôminos e execução de urbanização da área usucapida.

A partir de 16 de março de 2016, data em que o novo Código de Processo Civil entrou em vigor, além da via judicial, o pedido de usucapião de bem imóvel poderá ser realizado perante o Cartório de Registro de Imóveis da comarca em que o bem usucapiendo estiver localizado. O artigo 1.071 do novo Código de Processo Civil trouxe essa inovadora e eficaz permissão pela qual o interessado poderá formular o pedido de usucapião perante o Cartório de Registro de Imóveis, por meio de advogado ou defensor público constituído. Caberá ao oficial do Cartório de Registro de Imóveis proceder à intimação dos confinantes, da(s) pessoa(s) em cujo nome o imóvel estiver registrado e das Fazendas Públicas (municipal, estadual e federal) para se manifestarem no prazo de 15 (quinze) dias. Caso não haja manifestação dos interessados ou, ainda, caso indiquem sua concordância quanto ao pedido de usucapião e estando em ordem a documentação apresentada, o oficial do Cartório de Registro de Imóveis procederá ao registro da aquisição do imóvel em sua matrícula de conformidade com as descrições apresentadas ou à abertura de uma nova matrícula, se for o caso.

É importante salientar que o novo Código de Processo Civil, ao dar ao cidadão uma segunda opção para atingir o objetivo que hoje é tão formal no tocante à aquisição da propriedade imóvel por meio da usucapião, não deixou de lado o direito do interessado em se valer do Poder Judiciário caso seja necessário, mesmo que o pedido inicial de usucapião tenha ocorrido pelas vias administrativas. Isso porque, segundo os parágrafos 9º e 10º do artigo 1.071 do novo CPC, o interessado pode procurar o Poder Judiciário, caso o pedido de usucapião seja negado pelo oficial do Cartório de Registro de Imóveis e/ou ainda, caso haja impugnação por algum dos interessados intimados ao pedido de usucapião, pois o mesmo poderá ser remetido ao Poder Judiciário a fim de que haja a conversão do procedimento administrativo em judicial. Dessa forma, o interessado pode ter a segurança de que terá salvaguardado seu direito constitucionalmente garantido de acesso à Justiça mesmo que tenha inicialmente optado por requerer a usucapião pelas vias administrativas.

Segundo Lamana Paiva (2015), as vantagens do pedido extrajudicial de usucapião é o fator tempo/custo, ou seja, para aqueles que possuem toda a documentação em ordem, basta apresentá-la ao Cartório de Registro de Imóveis competente e realizar o pagamento de uma taxa única a fim de que seja feito todo o trâmite interno para a obtenção da propriedade de bem imóvel pela via de usucapião. Esse procedimento não ocorre perante o Poder Judiciário devido ao imenso número de processos que tramitam nos fóruns, além do alto custo da ação de usucapião, em especial quando há a necessidade de realização de perícia para a apuração de medidas do bem imóvel e estabelecimento das limitações com apontamento dos confinantes.

c) Desapropriação Judicial

Outra possibilidade que o particular tem de recorrer ao Judiciário com vistas a regularizar suas posses está prevista no artigo 1.228, parágrafos 3º, 4º e 5º do Código Civil. Segundo Nery Júnior (2005), “a norma cria a desapropriação judicial, considerada uma inovação do mais alto alcance, inspirada no sentido social de propriedade, implicando não só novo conceito desta, mas também novo conceito de posse, que se poderia qualificar como sendo posse trabalho”.

Com a interpretação sistemática do código, percebe-se que se trata de expropriação (desapropriação judicial), já que, no parágrafo antecedente, o legislador, a teor do art. 5º, XXIV da Constituição Federal, regulou expressamente as hipóteses de desapropriação por necessidade ou utilidade pública e interesse social para em seguida indicar, no dispositivo sob comento, que o proprietário “também” poderia ser privado da coisa em função da posse exercida por terceiro mediante pagamento de indenização (§ 5º).

Sendo assim, segundo o autor, para o exercício do direito é necessário que o os possuidores apresentem pedido contraposto em contestação ou por meio de reconvenção em ação reivindicatória (dominial), alegando a existência de posse ou trabalho e o preenchimento dos requisitos legais. A partir de então, o Juízo, acolhendo o citado pedido, declara o direito com a determinação do pagamento da justa indenização pelos posseiros, valendo a sentença como título translativo da propriedade para registro no Cartório de Registro de Imóveis competente.

Nos §§ 4º e 5º do art. 1.228 do Código Civil, observa-se, de imediato, que se trata de um dispositivo que institui uma modalidade de perda de propriedade não antes conhecida do Direito brasileiro, dada a sua peculiaridade, constituindo uma situação intermediária entre a usucapião e a desapropriação.

Considerações Finais

O processo de ocupação do território nacional pela posse gerou a necessidade de regularizar as áreas ocupadas de forma irregular e, conseqüentemente, uma gama de instrumentos, métodos e procedimentos foram criados sempre *ex post*, ou seja, até que as medidas de regularização fossem adotadas. Em virtude disso, muitas outras situações decorrentes da irregularidade se consolidavam, individualizando as áreas e tornando cada situação dotada de especificidades, o que, em tese, poderia justificar tantos instrumentos, procedimentos e mecanismos de regularização.

Nem sempre o processo de regularização fundiária chega ao seu ápice ou conclusão, pois diversos títulos conferidos por órgãos que promovem a regularização fundiária não são hábeis para serem levados a registro e assegurarem a propriedade

plena. Mesmo que o sejam, como é o caso da legitimação de posse, em muitos casos não são levados a registro pela população por diversos motivos, desde a falsa ideia de que haverá alto custo para o registro ou até mesmo de que o título já lhe garante propriedade. No entanto, ao deixar de proceder ao registro, a regularização fundiária não acontece efetivamente, uma vez que o título não está registrado.

Por outro lado, particulares também buscam amparo judicial para que a regularização fundiária possa ser promovida. Esse procedimento decorre do fato de que ainda hoje a posse é muito valorizada, uma vez que é uma realidade social amplamente aceita e alimentada pelo largo uso de contratos de compra e venda e outros instrumentos que, via de regra, se baseiam na posse precária e não chegam a ser transformados em título hábil para ser registrado em cartório, culminando num grande número de demandas judiciais para formalizar a propriedade. Portanto, além do grande número de ações judiciais que abarrotam os tribunais, a irregularidade fundiária gera diversas outras externalidades que não apenas os conflitos pela terra. Ela também estanca considerável montante de capital que deixa de circular em decorrência da informalidade da posse, assim como a insegurança jurídica da propriedade também inibe investimentos.

Os tratamentos jurídico-legais diferenciados aplicados às áreas rurais e urbanas contribuem ainda para que seja mais difícil uniformizar os procedimentos. Por outro lado, apesar de complexos e, na maioria das vezes, morosos, os processos de regularização fundiária são essenciais à boa governança fundiária. Faz-se, portanto, necessária a busca de soluções que possam tornar esses processos mais coesos e articulados, garantindo que os títulos emitidos já venham dotados de formalidade registral.

Atualmente, há iniciativas que estão conseguindo articular órgãos em torno da regularização fundiária, como a Câmara Técnica da SERFAL (MDA), onde a destinação da terra pública tem sido feita considerando as prerrogativas e competências de cada órgão, evitando a sobreposição e agilizando o processo. Porém, ainda há muito a fazer em busca de soluções ainda mais arrojadas, inclusive no que tange às terras privadas ocupadas irregularmente.

REFERÊNCIAS

- BENATTI, J.H. Conflitos de Uso do Solo. Conferência Governança do Solo. Desafios para a Governança de Terras num território em disputa. Brasília, 26 a 27 de março de 2015.
- CARNEIRO, A.F.T. **Cadastro Imobiliário e Registro de Imóveis**. Instituto de Registro Imobiliário do Brasil. Porto Alegre, 2003.
- CARVALHO FILHO, J.S. Comentários ao estatuto da cidade. **Revista de Direito Administrativo**. Editora Atlas, 2008, p. 54
- CITIES ALLIANCE. Disponível em: <<http://www.citiesalliance.org/>>. Acesso em: 17 mai. 2016
- DE SOTO, H. **O mistério do capital**: por que o capitalismo dá certo nos países desenvolvidos e fracassa no resto do mundo. Rio de Janeiro: Editora Record, 2001.
- DI PIETRO, M.S.Z. Função Social da Propriedade Pública. **Revista Eletrônica de Direito do Estado**. Salvador, Instituto de Direito público da Bahia, n. 6, abr./mai./jun. 2006. Disponível em: <<http://www.direitodoestado.com.br>>. Acesso em: 28 abr. 2016.
- _____. **Direito Administrativo**. 14^a ed., São Paulo: Atlas, 2002.
- FERNANDES, E. **Desenvolvimento sustentável e política ambiental no Brasil: confrontando a questão urbana**. Belo Horizonte, 2002. In: LIMA, André. O Direito para o Brasil Socioambiental. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris Editor, p. 351-370, 2002.
- _____. Regularização de Assentamentos Informais na América Latina, **Revista Foco em Políticas Fundiárias**, Lincoln Institute, 2007. Disponível em <<http://www.iabrij.org.br/morarcarioca/wp-content/uploads/2012/12/3-Regularization-of-Informal-Settlements-Portuguese.pdf>>. Acesso em: 31 ago. 2016.
- IN CRA. **Andamento dos Processos - Quadro Geral**. Disponível em: <http://www.incra.gov.br/sites/default/files/incra-andamentoprocessos-quilombolas_quadrogeral.pdf>. Acesso em: 6 abr. 2016.
- _____. Disponível em: <<http://www.incra.gov.br/noticias/incra-e-governo-do-ceara-avaliam-programa-de-regularizacao-fundiaria>>. Acesso em: 1 mar. 2016.
- LAMANA PAIVA, J.P. **Novo CPC introduz a usucapião extrajudicial no país**. Disponível em: <http://www.irib.org.br/files/obra/Versa771o_correta_Artigo_Lamana_Paiva_Usucapiao.pdf>. Acesso em: 12 mai. 2016.
- MEIRELLES, H.L. As ações discriminatórias promovidas pelos municípios serão regidas por procedimentos elaborados pelo Poder Judiciário Estadual. **Direito municipal brasileiro**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1981.
- MORAES, A.C.R. **Bases da formação territorial do Brasil**: o território colonial brasileiro no “longo” século XVI. São Paulo: Hucitec, 2000.
- MOTTA, M.M.M. **Direito à terra no Brasil**: a gestão do conflito (1795-1824). São Paulo: Alameda 2 ed, 2012.
- MUELLER, B. A evolução histórica dos direitos de propriedade sobre terras no Brasil e nos EUA. **História Econômica e história de empresas**. v. 9, p. 23-54, 2006.
- NERY JÚNIOR, N.; NERY, R.M.A. **Código Civil Comentado**. 3 ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2005, pág. 635.
- _____. **Novo Código Civil e Legislação Extravagante Anotados**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2002, p. 419.
- ONU-HABITAT. Disponível em: <<https://nacoesunidas.org/agencia/onu-habitat/>>. Acesso em: 17 mai. 2016.

PAIXÃO, S. **Design of a Conceptual Land Information Management Model for the Rural Cadastre in Brazil**. Ph.D. dissertation, Department of Geodesy and Geomatics Engineering, Technical Report No. 270, University of New Brunswick, Fredericton, New Brunswick, Canada, 404 pp., 2010.

ROCHA, C.A.V.; FARIA, C.A.P. Federalismo, relações intergovernamentais e gestão Metropolitana no Brasil. In: CASTRO, E. **Coleção Limites da Cidade** - Inclusão Colaboração e Governança Urbana: Perspectivas Brasileiras, Belo Horizonte: PUC Minas, 2010, p. 110.

ROLNIK, R. et al. **Regularização fundiária sustentável: conceitos e diretrizes**. Brasília: Ministério das Cidades, 2007.

SILVA, L.M.O; SECRETO, M.V. Terras públicas, ocupação privada: elementos para a história comparada da apropriação territorial na Argentina e no Brasil. **Economia e Sociedade**, n. 12, p. 109-141, jun. 1999.

SILVA, L.M.O. **A Fronteira e outros Mitos**. Tese de Livre Docencia. Campinas, IE/Unicamp, 2001.

SILVA, L.M.O. **Terras devolutas e latifúndio: efeitos da lei de 1850**. Campinas: Editora da Unicamp, 1996.

7

Casos de regularização fundiária bem-sucedidos que promovem a boa governança fundiária

BASTIAAN PHILIP REYDON
VITOR BUKVAR FERNANDES
ANA PAULA DA SILVA BUENO
GLACIELE LEARDINE MOREIRA

Introdução

A segurança dos direitos de propriedade e a boa governança fundiária são as bases de um mercado de terras que implementa o desenvolvimento econômico de uma nação. A realidade fundiária brasileira está marcada por um processo histórico de ocupação territorial segundo o qual a posse sempre foi privilegiada, resultando em um grande número de ocupações informais de terras tanto em áreas rurais como urbanas.

Ao longo do tempo, diversas leis foram promulgadas com o objetivo de regularizar as posses, criando programas de regularização fundiária para resolver a questão da informalidade no território nacional. Entretanto, a maioria desses programas nem sempre solucionou efetivamente a situação da irregularidade, uma vez que diversos títulos de legitimação de posse expedidos não chegam a ser registrados no Cartório de Registro de Imóveis. Em algumas situações, nem chegam à conclusão devido à descontinuidade dos planos governamentais, dos conflitos de interesses políticos e do volume de recursos financeiros envolvidos e necessários para regularizar áreas em nível municipal, estadual ou nacional.

Entretanto, em meio à confusão legislativa e à frequente ameaça de descontinuidade dos programas de regularização fundiária, existem algumas iniciativas que conseguiram trazer resultados efetivos, garantindo a segurança jurídica da propriedade mediante programas de regularização fundiária.

O objetivo deste capítulo é apresentar casos em que a regularização fundiária aconteceu de forma efetiva trazendo, além da segurança jurídica da propriedade, ganhos a todos os *stakeholders* envolvidos no processo.

Na Seção 2, será apresentado o programa Terra Legal, que regulariza as áreas situadas na Amazônia Legal mediante a transferência de terras públicas sem destinação para os municípios ou órgãos federais para a regularização de parcelas urbanas, terras indígenas, unidades de conservação, assentamentos de reforma agrária, territórios quilombolas e outros fins públicos.

A Seção 3 trata da regularização fundiária realizada no Estado do Ceará com o Programa Nacional Território da Cidadania, criado pelo Ministério do Desenvolvimento Agrário. O objetivo do programa é articular as ações fundiárias do governo federal com os governos estaduais e municipais por meio de convênios entre a Secretaria de Reordenamento Agrário (SRA), o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA) e os estados e municípios que juntamente desenvolveram um Projeto de Cadastro e Regularização Fundiária, cadastrando e regularizando as posses em terras estaduais, devolutas ou não.

Na sequência, será apresentado um caso de regularização fundiária em áreas urbanas a partir da iniciativa privada e por meio da mediação conduzida pela empresa social Terra Nova para formalizar um acordo judicial e, dessa forma, regularizar as áreas em um processo onde todas as partes envolvidas na regularização fundiária são beneficiadas.

A partir dos casos apresentados, pretende-se evidenciar que existem formas de desenvolver uma governança fundiária mais articulada e coesa, de modo que a situação de insegurança jurídica da posse seja enfrentada e que o direito à moradia e à propriedade possam ser efetivamente alcançados pela população.

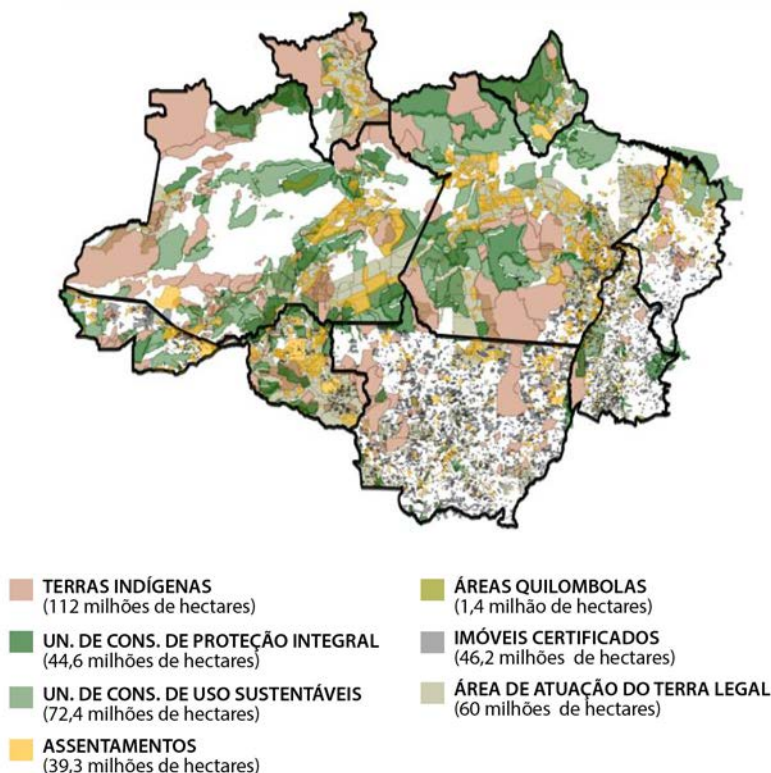
Programa Terra Legal

A Amazônia Legal é composta por seis estados da Região Norte (Acre, Amapá, Amazonas, Pará, Rondônia, Roraima e Tocantins) e parte do Mato Grosso e Maranhão, totalizando 521.742.300 hectares. Assim, 59% do território brasileiro faz parte da Amazônia Legal, entretanto a região abriga apenas 12,34% da população do país. Esse enorme território atualmente sofre com a baixa governança fundiária, ocasionando apropriação privada de terras públicas, falta de segurança em relação aos direitos de propriedade sobre a terra, desmatamento, conflitos e especulação fundiária descontrolada.

A insegurança dos direitos de propriedade é ocasionada, em grande parte, pela existência da figura da posse em paralelo com o direito de propriedade e com a possibilidade de transformar a posse em propriedade. A Figura 1 apresenta a estrutura fundiária da Amazônia Legal, com os diversos tipos de ocupações existentes, ou seja, terras indígenas, unidades de conservação, assentamentos, terras quilombolas,

imóveis certificados (públicos e privados), área de atuação do Programa Terra Legal e áreas ainda não identificadas (espaços em branco).

Figura : Estrutura Fundiária da Amazônia Legal



FORTE: ACERVO FUNDIÁRIO DO INCRA (2015)

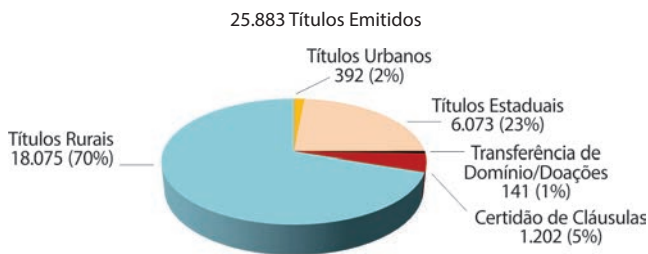
A dimensão territorial e a variedade de tipos de ocupação se sobrepõem por vezes, promovendo uma série de problemas que impossibilitam a prática da boa governança fundiária. O Programa Terra Legal, criado pela Lei 11.952 de 2009, foi desenhado para lidar exatamente com esses problemas, focado na regularização fundiária da Amazônia Legal. Seu funcionamento parte, primeiramente, da transferência de terras públicas sem destinação para os municípios ou órgãos federais, tendo em vista a regularização de parcelas urbanas, terras indígenas, unidades de conservação, assentamentos de reforma agrária, territórios quilombolas e outros fins públicos. Para tais propósitos, a referida lei criou a Secretaria Extraordinária de Regularização Fundiária na Amazônia Legal (SERFAL), subordinada ao Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA).

O propósito principal da Lei 11.952 é a regularização e a titulação de posses de até 15 módulos fiscais (que variam dependendo da municipalidade, sendo o maior módulo fiscal de 110 hectares – para o máximo de 1.650 hectares, no caso de 15 módulos de 110 ha). Os requisitos básicos para receber o título são que o possessor não tenha outros títulos e que suas terras estejam em produção.

O programa realiza o georreferenciamento da parcela, e o custo da regularização depende do número de módulos fiscais a serem regularizados. O tamanho dos módulos fiscais varia entre 5 a 110 hectares, mas, na Amazônia Legal, os módulos fiscais tendem a ser maiores (cerca de 80 hectares, em média). Assim, os preços da regularização pela Terra Legal variam: até 1 Módulo Fiscal (MF), a regularização é gratuita; entre 1-4 MF, o custo depende do preço de mercado, mas com subsídios e, para mais de 4 MF, o custo é baseado diretamente no preço de mercado sem subsídios. De toda forma, é possível pagar à vista com 20% de desconto ou em parcelas por até 20 anos.

O governo federal possui uma área aproximada de 122,9 milhões de hectares em glebas públicas na Amazônia Legal, sendo certo que o foco do programa são 60 milhões de hectares de terras não destinadas. Até 2015, 12,9 milhões de hectares foram destinados a outros órgãos, 10,6 milhões de hectares estão em estudo para futura destinação e 34,7 milhões de hectares são remanescentes para regularização fundiária, considerando-se que o programa emitiu, até a data de 24 de junho de 2016, 25.883 títulos.

Figura 2 : Títulos Emitidos pelo Programa Terra Legal



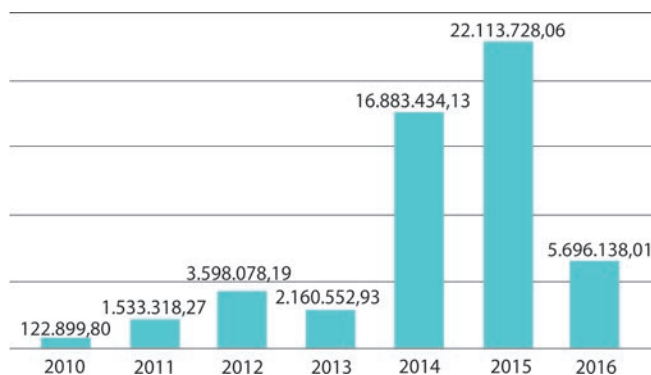
FONTE: MDA (2016)

O Programa Terra Legal já georreferenciou, até junho de 2016, segundo o MDA, cerca de 52,1 milhões de hectares, conforme mostrado na Figura 3.

Os resultados estão aquém das previsões iniciais, e isto não diminuiu os conflitos fundiários. Para que haja uma diminuição dos conflitos, é necessário primeiro fortalecer a governança sobre a terra, começando pela construção de um sólido cadastro unificado de terras e um sistema de informação bem estruturado. Além disso, a regularização feita pelo Programa Terra Legal deveria estar alojada de forma a ser parte de um esforço maior de aumento da governança de terras, tendo um

enfoque claro nos pequenos posseiros e proprietários, comunidades e populações tradicionais ou indígenas para ser eficiente social, econômica e ambientalmente. O cenário alternativo seria a continuação do padrão histórico de apropriação territorial descontrolada pela fronteira amazônica, levando à continuidade da grilagem de terras públicas, do desmatamento, da concentração fundiária e dos conflitos sobre a terra.

Figura 3 : Áreas Georreferenciadas na Amazônia Legal pelo programa



FONTE: MDA (2016)

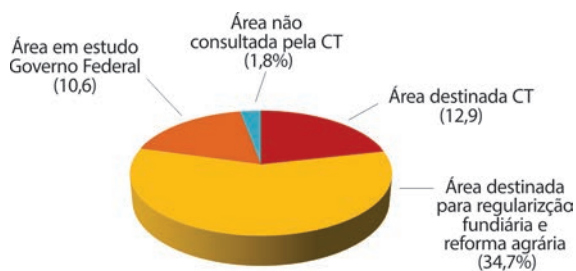
Câmara Técnica, de Destinação e Regularização de Terras Públicas Federais

Para responder à lenta burocratização que exigia que o Ministério do Desenvolvimento Agrário consultasse previamente os órgãos da Secretaria do Patrimônio da União (SPU), MMA, Serviço Florestal Brasileiro (SFB), Instituto Chico Mendes da Biodiversidade (ICMBio), INCRA, Fundação Nacional do Índio (FUNAI) e órgãos estaduais de meio ambiente, foi criada a Câmara Técnica de Destinação e Regularização de Terras Públicas Federais que conta com a participação da SPU, MMA, (SFB e ICMBio), INCRA, FUNAI e Sistema de Proteção da Amazônia (Censipam). Por meio dessa medida, houve um processo de simplificação na destinação de terras federais pelo MDA para os órgãos do governo federal ou para os estados, contribuindo para o combate ao desmatamento, visto a ampliação da presença do Estado na região. Ao mesmo tempo, a iniciativa garante a gestão mais eficiente das terras federais na Amazônia Legal.

Todo o processo de destinação de terras pela Câmara Técnica é feito utilizando o novo sistema de gestão, ou seja, o Sistema de Gestão Fundiária (SIGEF). O sistema, desenvolvido pela Secretaria Extraordinária de Regularização Fundiária na Amazônia Legal do Ministério do Desenvolvimento Agrário (SERFAL/MDA) em parceria com o INCRA, permite agilizar o processo de destinação de terras, pois automatiza o processo de consulta e destinação de áreas.

A Câmara Técnica é responsável pela análise da situação das glebas federais na Amazônia Legal, identificando seus ocupantes e possíveis usos da terra, sendo que 97% das áreas destinadas pelo Programa Terra Legal foram consultadas pela Câmara Técnica, conforme é possível observar na Figura 4:

Figura 4 : Consultas realizadas pela Câmara Técnica (milhões de ha)



FONTES: PIRES (2016)

Também são convidados às reuniões da Câmara, o Censipam, para cooperação técnica; o Conselho de Defesa Nacional (CDN), para encaminhamentos sobre áreas de fronteira, e o Ministério de Minas e Energia (MME), para a disponibilização de informações norteadoras. Essa iniciativa vem ao encontro de uma governança fundiária integrada e mais coesa, baseada em uma plataforma de dados única, evitando sobreposições e insegurança jurídica no processo de regularização fundiária.

Programa Nacional Território da Cidadania: o Caso do Ceará, INCRA e SRA

A fim de atender às exigências da Lei 10.267/2001, isto é, resolver os problemas fundiários presentes em vários estados do país, o MDA criou o Programa Nacional Território da Cidadania, cujo objetivo é articular as ações fundiárias do governo federal com os governos estaduais e municipais. No âmbito desse programa, o MDA, o SRA, o INCRA, os estados e os municípios desenvolveram o Projeto de Cadastro e Regularização Fundiária, que visa cadastrar e regularizar as posses em terras estaduais, devolutas ou não.

A Diretoria de Ordenamento Fundiário do INCRA firmou convênios para capacitar e supervisionar os institutos estaduais de terras nas atividades de Cadastro Georreferenciado de Imóveis Rurais e Regularização Fundiária de sete estados da Federação. A meta é emitir 241 mil títulos de domínio com informações georreferenciadas em 275 municípios. Essa ação é uma estratégia de reordenamento agrário para fortalecer o combate à pobreza rural, tendo como focos principais a promoção da segurança jurídica do patrimônio fundiário do agricultor familiar e o combate à

grilagem de terras no Brasil. O convênio possibilita a ação coordenada e o fortalecimento das parcerias em diversas instâncias institucionais, com a participação efetiva de todos os atores envolvidos no processo, tais como: institutos de terras, INCRA, prefeituras municipais, cartórios de registros de imóveis, federações e sindicatos de trabalhadores rurais, federações e sindicatos patronais e outras organizações da sociedade civil.

O Estado do Ceará é uma das unidades da Federação que firmou esse tipo de convênio com o MDA, o SRA e o INCRA em 2007, apresentando resultados significativos na construção do cadastro territorial rural, na medida em que atingiu 182 municípios de um total de 184. Os objetivos do Projeto de Cadastro de Imóveis Rurais e Regularização Fundiária no Estado do Ceará são: realizar o levantamento, a identificação, o georreferenciamento e a caracterização da malha fundiária dos municípios participantes; contribuir com a implantação do Cadastro de Imóveis Rurais de uso múltiplo e executar um programa de regularização fundiária dirigido, prioritariamente, aos agricultores familiares da região (que não excedam 4 módulos rurais).

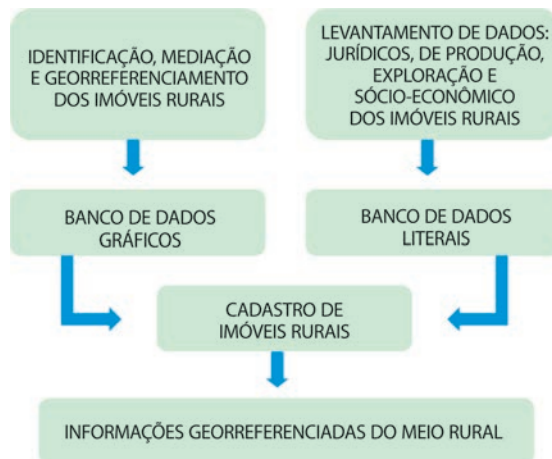
Com a caracterização da estrutura fundiária dos municípios participantes, seria possível subsidiar as políticas públicas; definir estratégias para o desenvolvimento econômico local; estabelecer programas de fiscalização e recuperação ambiental com os órgãos competentes; regularizar áreas de posseiros na condição de agricultores familiares, proporcionando-lhes o título e garantindo-lhes o domínio das áreas que efetivamente ocupam; identificar os estoques de terras públicas para a implantação de projetos de redistribuição e reorganização fundiárias.

No âmbito estadual, o convênio é executado pelo Instituto de Desenvolvimento Agrário do Ceará (IDACE), cuja meta é a identificação e a caracterização detalhada da malha fundiária dos municípios eleitos para, numa perspectiva de curto, médio e longo prazo, promover uma melhor distribuição e destinação das terras públicas e privadas diretamente beneficiadas pelo projeto de ação fundiária nos municípios que compõem os diversos territórios no Estado do Ceará. A produção das informações cadastrais e dos levantamentos jurídicos dominiais possibilita o processo de regularização fundiária para a titulação dos posseiros que se caracterizam como agricultores familiares, pequenos produtores e pescadores e de outros grupos de famílias de trabalhadores que necessitem de uma ação governamental dirigida ao processo de inclusão social.

Em ação conjunta, o INCRA é responsável pela capacitação e supervisão das equipes responsáveis pelas atualizações de dados no Sistema Nacional de Cadastro Rural (SNCR), bem como pelos processos de certificação das peças técnicas dos imóveis levantados, plantas individuais e seus respectivos memoriais descritivos, de acordo com a legislação e demais normas vigentes. A caracterização da malha fundiária é realizada por meio da identificação, medição e levantamento de dados de todos os imóveis rurais de uma determinada gleba, criando um banco de dados gráficos.

O banco de dados literais é feito por meio do levantamento de dados jurídicos, de produção, de exploração e socioeconômicos desses imóveis rurais. Já os bancos de dados gráficos e literais se intercomunicam originando o Cadastro de Imóveis Rurais com informações georreferenciadas. A metodologia utilizada na construção do Cadastro de Imóveis Rurais é a representada na Figura 5:

Figura 5 : Metodologia para elaboração do cadastro de imóveis rurais



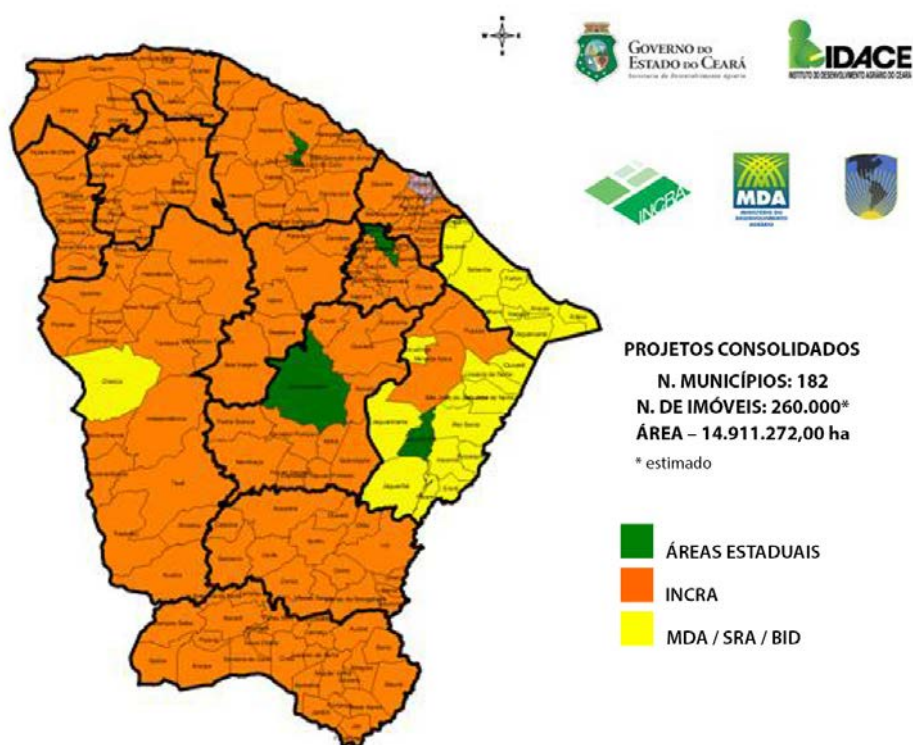
FONTE: ELABORAÇÃO INCRA/IDACE (2015)

Para a operacionalização do projeto, foram criados e delimitados 14 territórios: Cariri, Litoral Oeste/Vale do Curu, Centro Sul, Sertão Central, Litoral Leste, Vale do Jaguaribe, Sertão do Canindé, Sertão do Cratêus, Sertão dos Inhamuns, Sobral, Litoral Norte, Ibiapaba, Maciço de Baturité e Grande Fortaleza. Em cada território, foi criado um Núcleo Operacional (NOM) responsável pelas licitações, contratações, acompanhamento e fiscalização do levantamento dos imóveis, recebimento e aprovação dos produtos gerados, criação de peças técnicas e execução de todos os processos relativos à regularização fundiária das posses legítimas.

A Figura 6, segundo dados publicados no VIII Simpósio Ibero-Americano de Cadastro, realizado em 2015 pelo INCRA/IDACE, demonstra o mapa dos projetos consolidados divididos pelos órgãos envolvidos, bem como os resultados gerais obtidos:

Os resultados gerais apresentados informam que a ação entre o INCRA, MDA/SRA e o estado envolveu 182 Municípios, abrangendo, de forma estimada, 260.000 imóveis numa área total de 14.922.272,00 ha.

Figura 6 : Mapa dos projetos consolidados no Estado do Ceará



FONTE: INCRA/IDACE (2015)

Segundo o INCRA¹, o resultado alcançado pelo órgão nos projetos foi a medição de 9.329.719 hectares, com o georreferenciamento de 199.783 imóveis rurais e 116.511 posses no estado. Foram emitidos 45.381 títulos, que regularizam as posses medidas e cadastradas. A ação de cadastro e regularização fundiária possibilitou o georreferenciamento de 62% da malha fundiária do Ceará. A previsão é de que mais de 71.385 títulos sejam expedidos para legalizar as posses de agricultores familiares. O valor de repasse financeiro do INCRA para o Governo do Estado para a consecução do projeto é de R\$57.343.411,00.

O sucesso desse projeto, ao georreferenciar 62 % da malha fundiária do estado, é uma evidência da capacidade do Estado brasileiro de se articular, promovendo novos arranjos institucionais que possibilitam o reordenamento territorial por meio da

¹ Disponível em: <<http://www.incra.gov.br/noticias/incra-e-governo-do-ceara-avaliam-programa-de-regularizacao-fundiaria>>. Acesso em: 03 mar. 2016.

construção de um cadastro e da regularização fundiária, trazendo segurança jurídica aos direitos de propriedade e, conseqüentemente, o desenvolvimento econômico do território.

Outro ponto a ser considerado positivamente é a colaboração do Projeto de Cadastro de Imóveis Rurais e Regularização Fundiária do Estado do Ceará com a implantação do Cadastro Nacional de Imóveis Rurais (CNIR), tendo em vista que o cadastro com dados georreferenciados e os títulos de domínio são emitidos pelo Estado do Ceará, destacando a área regularizada antes posse de uma gleba registrada em nome do estado.

Empresa Social Terra Nova - Regularização Fundiária Sustentável

A regularização promovida pela empresa Terra Nova é feita de modo participativo, atentando para os aspectos urbanísticos, ambientais e sociais. Dessa forma, é possível que investimentos públicos sejam feitos na área regularizada, resultando em melhorias como saneamento, energia elétrica, pavimentação, iluminação pública, registro de títulos, construção de novas moradias, entre outros. Esses fatores melhoram a qualidade de vida e promovem a reinserção social. A regularização eleva a área ocupada irregularmente ao status de bairro, resultando em terreno fértil para o desenvolvimento de outras políticas sociais que podem trazer mais benefícios para os moradores, que já estarão melhor articulados, tendo em vista que o engajamento proporcionado pela estratégia de mediação adotada privilegia a participação consciente de todos os *stakeholders*. Portanto, no processo de regularização fundiária da empresa social Terra Nova, a construção é feita a partir da participação efetiva da população, bem como de outros atores dos setores públicos e privados e da sociedade civil em todas as fases do trabalho.

Vale esclarecer que a empresa atua em áreas privadas que foram ocupadas irregularmente, sendo certo que a maioria delas é periférica e carente de infraestrutura pública de base. Todo o processo de mediação é feito com base no princípio da transparência e demais princípios da lei nº 11.977/2009, por meio de assembleias entre os vários *stakeholders* envolvidos para garantir a credibilidade das decisões em todas as fases dos processos de regularização fundiária.

O processo inicia-se com um estudo de viabilidade que consiste em verificar a existência de conflito de invasão de propriedade privada. Constatada a existência do conflito, a empresa procura o proprietário para saber se há ou não ação de reintegração de posse ajuizada no Poder Judiciário. Concomitantemente, os ocupantes irregulares da área são contactados pela empresa para saber se existe, por parte deles, disponibilidade para pagar pela regularização fundiária, que lhes proporcionará a regularidade fundiária e melhorias de infraestrutura de base. Nessa fase, é elaborado um orçamento que abrange o custeio da prestação de serviço da empresa mediadora, o valor da área acordado com o proprietário, o valor das despesas com trabalhos técnicos, o valor das obras de infraestrutura e demais despesas que possam surgir

das demandas pleiteadas pelos ocupantes. A partir do valor total do orçamento, é definido o valor do metro quadrado a ser pago pelos ocupantes para regularizar a situação fundiária.

Existindo interesse de ambas as partes, a empresa elabora um memorial de entendimentos no qual estarão as demandas do proprietário e dos ocupantes irregulares e o preço a pagar. O memorial é apresentado em reunião contendo representantes de ambas as partes para ser ratificado. Após a ratificação, uma associação de moradores é formada para que os ocupantes irregulares tenham representatividade para a formalização de acordos extrajudiciais e judiciais que ocorrerão no curso do processo de regularização.

A partir da ratificação do memorial, é iniciado um diagnóstico sobre a situação jurídica, fundiária e ambiental dos ocupantes, assim como um estudo socioeconômico, entre outros, para definir as condições individuais de pagamento, decidindo-se em quantas parcelas o pagamento será efetuado. São então estabelecidos o tempo em que cada ocupante terá seu título de propriedade em mãos e um prazo máximo para o término da regularização fundiária. Decididas essas premissas, são elaborados os contratos individuais de adesão à regularização fundiária entre a empresa Terra Nova, o proprietário e os ocupantes irregulares com as condições gerais e particulares da regularização.

Por imposição legal, o Ministério Público é obrigado a participar nos processos de regularização fundiária, tendo em vista que estão em discussão questões sociais, coletivas e ambientais das quais o órgão tem a competência de fiscalizar e atuar. Assim, a empresa faz contato com o Ministério Público, que, tendo notícia do contrato estabelecido entre as partes e ciência da intenção de regularizar a área, chama os órgãos públicos, como prefeituras, institutos ambientais estaduais, órgãos federais, empresas prestadoras de serviços públicos, associação de moradores, organizações não governamentais, enfim, todos os *stakeholders* que poderão estar envolvidos na regularização fundiária. Os *stakeholders* envolvidos participam de reuniões para decidir sobre os direitos e deveres de cada uma das partes para que interajam de forma dinâmica.

A participação dos *stakeholders* pode variar de acordo com a regularização fundiária, isto é, a metodologia possui capacidade de adaptação para cada realidade da área a ser regularizada (Figura 7).

Todas as decisões estarão descritas no Termo de Ajustamento de Conduta para dar maior transparência ao processo.

É criada a Câmara Técnica que reunirá um representante de cada *stakeholder* envolvido na regularização fundiária da área com a finalidade de coordenar o cumprimento do Plano de Regularização Fundiária, bem como dos objetivos a serem alcançados. A Câmara Técnica se reunirá mensalmente e seus encontros serão registrados em ata, anexada em livro próprio.

Figura 7 : Metodologia de Regularização Fundiária promovida pela Empresa Terra Nova



FONTE: ELABORAÇÃO DOS AUTORES COM BASE EM TERRA NOVA (2016)

Ao supervisionar o Plano de Regularização Fundiária, são fixados prazos no Termo de Ajustamento de Conduta para a execução das medidas previstas, bem como o julgamento das solicitações dos moradores, tendo poder para dirimir conflitos que existam entre os envolvidos no Plano de Regularização, podendo, inclusive, deliberar acerca de penalidades e soluções. O Termo de Ajustamento de Conduta elaborado pelo Ministério Público e assinado por todos os *stakeholders* envolvidos tem eficácia plena e vale como título executivo extrajudicial contra qualquer uma das partes que se torne inadimplente.

Tendo em vista os contratos entre as partes e a elaboração do Termo de Ajustamento de Conduta, o Poder Judiciário é acionado por meio da Ação de Reintegração de Posse, ajuizada em conjunto por todas as partes, contendo as determinações do contrato elaborado entre o proprietário e os ocupantes e as ordens estabelecidas no Termo de Ajustamento de Conduta.

O Juiz homologa o acordo entre as partes e dá a sentença, que, após cumpridas todas as exigências contratuais, inclusive o pagamento pela área regularizada, valerá como título hábil para o registro dos lotes no Cartório de Registro de Imóveis. A sentença valerá de forma individualizada para cada parte envolvida, de forma que, caso o ocupante não pague o valor estipulado no contrato realizado entre ele, a empresa social e o proprietário, sua área retornará ao proprietário, que poderá exercer os direitos legais previstos e inclusive vendê-la para outra pessoa.

Terminados os trâmites no Poder Judiciário, tem início a elaboração do Termo de Cooperação entre os *stakeholders* envolvidos na regularização, o que resultará na definição do projeto. Definido o projeto, serão feitos os arranjos com as empresas públicas de prestação de serviços, como saneamento, água, luz, entre outros, dando início ao Plano de Regularização Fundiária criado de forma participativa e democrática pelos diversos *stakeholders*, compreendidos pelo Termo de Ajustamento de Conduta. A gestão do projeto será feita pela Câmara Técnica, que acompanhará o projeto, de modo que todos os compromissos sejam cumpridos satisfatoriamente.

Quanto aos ocupantes irregulares, à medida que ocorrem as quitaçãoes contratuais, estes recebem uma carta de sentença individualizada que contém os dados da pessoa e as características do imóvel adquirido e que autoriza o registro do título no Cartório de Imóveis, consolidando a posse, anteriormente irregular, em propriedade definida nos moldes legais.

A metodologia aplicada pela empresa Terra Nova pode ser demonstrada pelo fluxograma (Figura 8) que indica o passo a passo das etapas descritas neste item:

Figura 8 : Partes envolvida na Metodologia



FONTE: ELABORAÇÃO DOS AUTORES COM BASE EM TERRA NOVA (2016)

É importante ressaltar que a metodologia é dinâmica e pode ser adaptada às mais diversas realidades existentes nas áreas ocupadas, desde que sejam áreas privadas, podendo ou não existir uma ação judicial de reintegração de posse. Os pilares da metodologia são: a mediação de conflitos (verificar o interesse do proprietário em

receber a indenização e dos ocupantes em pagar); a elaboração de contrato entre proprietário e ocupantes; a promoção do acordo judicial, com a sua homologação; a elaboração de Termo de Ajustamento de Conduta como instrumento jurídico que envolva os *stakeholders* de modo que todos tenham seus direitos e obrigações claramente definidos; a elaboração do Plano de Regularização Fundiária e sua execução, com o fim do pagamento pelos ocupantes e a emissão, pelo Judiciário, da Carta de Sentença, que é o título hábil a ensejar o registro da propriedade no Cartório de Registro de Imóveis.

Uma demonstração de que o programa traz resultados efetivos pode ser constatada na Vila Marinho, no Município de Paranaguá/PR, onde foram regularizados 770 lotes sobre os quais, para cobrir todos os custos necessários com o processo de regularização, ficou determinado o valor de R\$ 37,50/m² (trinta e sete reais e cinquenta centavos.) Uma vez que os lotes possuem, em média, 160m², o valor pago por cada família foi de aproximadamente R\$ 6.000,00 (seis mil reais), sendo que, após 10 anos do início do processo de regularização, o valor dos lotes hoje varia entre R\$ 50.000,00 e R\$ 60.000,00, ou seja, R\$ 375,00/m², com uma valorização de aproximadamente 900% em 10 anos.

Considerações Finais

Os casos apresentados demonstram que, por meio de câmaras colegiadas incluindo diversos atores, ou seja, representantes das partes interessadas, ocorre uma sinergia que promove a tomada de decisões de forma otimizada e transparente, contribuindo efetivamente para a implementação de mecanismos que envolvem o compartilhamento de responsabilidades e alinhamento de interesses.

Outro aspecto importante é o fato de que a regularização fundiária pode ser promovida por empresa privada e que esta, por sua vez, pode realizar uma parceria com os demais órgãos, conseguindo dinamizar o alcance do processo de regularização, implementando medidas urbanísticas, sociais e ambientais de forma a resultar em benefícios para todos os envolvidos.

A participação colaborativa entre diversos órgãos com vistas a promover a regularização fundiária resulta também na criação de novos arranjos institucionais que geram o desenvolvimento econômico baseado na formalização da propriedade.

REFERÊNCIAS

- BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Agrário. MDA, 2016.
- DINIZ, M.H. **Código Civil Anotado**. São Paulo: Editora Saraiva, 2002.
- INSTITUTO POLIS. **Regularização da Terra e da Moradia: o que é e como implementar**. São Paulo, 2002.
- LINCOLN INSTITUTE. **Instrumentos Notables de Políticas de Suelo en America Latina**. Ecuador, 2014.
- MONTEIRO, W.B. Curso de Direito Civil, v. 3: **Direito das Coisas**, 37^a edição, revista e atualizada por Carlos Alberto Dabus Maluf, p. 86. São Paulo: Saraiva, 2003.
- NERY JÚNIOR, N.; NERY, R.M.A. **Novo Código Civil e Legislação Extravagante Anotados**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2002, p. 419.
- _____. **Código Civil Comentado**. 3. ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2005, pág. 635.
- PIRES, M.O. Terra Legal e a Governança Fundiária na Amazônia. In: Seminário de Governança Fundiária e Desenvolvimento Econômico 2. Campinas, SP, 2016.
- REYDON, B.P. A Regulação Institucional da Propriedade da Terra no Brasil: Uma Necessidade Urgente. In: RAMOS, P. (Org). **Dimensões do Agronegócio Brasileiro Políticas, Instituições e Perspectivas**. Campinas: UNICAMP, 2007.
- REYDON, B.P. Mercado de Terras e a Produção de Loteamentos Urbanos. In: REYDON, B.; CORNÉLIO, F.M.C. **Mercados de Terras no Brasil: estrutura dinâmica**, 2004.
- REYDON, B.P. **Mercado de terras e determinantes de seus preços no Brasil: um estudo de casos**. Campinas: UNICAMP, 1992. Tese de Doutorado.
- ROLNIK, R. **A cidade e a lei: legislação, política e territórios na cidade de São Paulo**. São Paulo: Studio Nobel; FAPESP, 1999.
- VASCONSELOS, L. Urbanização – Metrôpoles em Movimento. **Revista Desafios do Desenvolvimento – IPEA**, Brasília, ed. 22, mai. 2006. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/desafios/index.php?option=com_content&view=article&id=994:reportagens-materias&Itemid=39>. Acesso em: 18 jun. 2016.
- WALD, Arnold. **Curso de Direito Civil Brasileiro: Direito das Coisas**. 11^a edição. Ed. Saraiva, p. 183.

8

O Imposto Territorial Rural e a governança de terras: evolução recente e sua descentralização

BASTIAAN PHILIP REYDON
THIAGO ADEMIR MACEDO OLIVEIRA
LUIZ ANTONIO BESSON VEZZARO IZIDORO
GABRIEL PANSANI SIQUEIRA

Introdução

A agricultura, em qualquer de suas fases e nas suas mais diferentes facetas, tem na “terra” o elemento central para o seu bom funcionamento, de forma que são partes essenciais que se vinculam a terra, as garantias à propriedade, suas qualidades naturais - entre elas a própria produtividade - a escolha das culturas adequadas, as técnicas de plantio, entre outros (OLIVEIRA, 2010).

A terra sempre teve grande importância para o homem, e a propriedade sempre foi considerada como um valor intrinsecamente vinculado ao poder associado a ela, principalmente no Brasil, onde a aristocracia rural deteve a influência política e o poder econômico.

Porém, incorporando diferentes *stakeholders* que dependem de um mesmo recurso e importante fator de produção, fazem-se necessários mecanismos políticos e administrativos de governança de terras para a sua regulação. Considerando sua importância, é preciso regulamentar a propriedade pública e privada de forma que incentivem seu uso, explorem seu potencial e promovam a sua correta destinação.

É com esse enfoque que este estudo discorre sobre a necessidade de se melhorar a governança das terras agrícolas no Brasil pela ótica da tributação sobre a propriedade rural. Esse é um importante mecanismo para o desenvolvimento sustentável, uma forma de inibir o uso econômico da terra apenas para fins de especulação

imobiliária, assim como outras mazelas decorrentes de uma evolução histórica muito conturbada sobre o tema.

O Imposto Territorial Rural (ITR) existe desde as leis do século XIX, mas, por diversas brechas, estas nunca operaram enquanto um mecanismo que penalizasse a especulação e o mau uso da terra. O ITR foi primeiramente instituído pela Carta Magna de 1891, sofrendo subsequentes mudanças estruturais em 1937, 1946, 1961, 1964, 1988 1994, e ainda vêm passando por alterações (não tão radicais), principalmente considerando a sua descentralização (novamente) em 2005 e a mudança no Código Florestal de 2012. Mesmo com todas as alternâncias e mudanças de responsabilidades, o ITR sempre foi subestimado e desvalorizado como ferramenta de administração pública.

Assim, não somente o valor do imposto arrecadado é irrisório frente a outras fontes de tributação como também não contribui com seu papel regulador previsto. Um grande motivador disso é a falta de integração entre o Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU) e o Imposto Territorial Rural (ITR). Eles não só são cobrados de formas diferentes, como possuem alíquotas e autoridades distintas. O IPTU é de responsabilidade dos municípios e é cobrado de maneira descentralizada. O ITR, por outro lado, tem um valor considerado simbólico e sua cobrança é feita pela RFB. A sua recente descentralização e suas implicações serão abordadas no decorrer do capítulo.

Uma das reconhecidas causas para essa ineficiência se dá pela falta de um cadastro que auxilie a caracterizar os proprietários associados a seus imóveis e um sistema que facilite a identificação, localização e punição em casos de evasão fiscal.

Por esse e outros motivos é que se faz necessária a elaboração e operacionalização de um Cadastro Territorial Multifinalitário (CTM) como instrumento central de uma boa governança territorial de forma eficiente e equitativa, que promova a função social do uso e ocupação do solo e colabore para uma melhor justiça social. Portanto será discutido como o ITR pode ajudar o CTM.

Por essas e outras questões, na Seção 2, será exposta uma breve revisão histórica do Imposto Territorial Rural no Brasil, mostrando evidências de sua ineficiência em contraste com casos internacionais. A Seção 3 procura destacar a importância da descentralização do ITR como forma de viabilizar a ampliação da arrecadação e os principais gargalos do atual modelo proposto. A seção seguinte apresentará os estudos de caso do Espírito Santo do Pinhal/SP e Boituva/SP, os quais identificaram um grande potencial arrecadatório, a constatação da evasão fiscal e a necessidade da construção de um cadastro para viabilizar a governança fundiária. As conclusões estão alinhadas com a atual conjuntura legal associada à Lei 11.250/2005, porém enfatizando a necessidade de mudanças imediatas para tratar os gargalos do atual modelo.

Fundamentos do Imposto Territorial Rural

A necessidade de se taxar a propriedade é tratada ao longo da história como sendo de grande importância. Desde o século XIX, o economista político David Ricardo já postulava o papel da terra como de extrema relevância. Um de seus seguidores, Henry George, fez um estudo mais aprofundado sobre a questão. George, em sua obra de 1879 “*Progress and Poverty*”, afirma que um governo deve basear toda a sua arrecadação em impostos sobre a terra. Essa proposição foi feita considerando a preocupação sobre o bem-estar econômico, colocando, ainda, que os proprietários de terra se beneficiavam mais do que deveriam de um rápido crescimento em relação ao restante da economia (MANKIW, 2009).

A respeito da questão de se taxar propriedades, Milton Friedman¹, seguindo o pensamento de Henry George, discute que os impostos são necessários para a manutenção básica de serviços governamentais (defesa nacional, polícia, leis e judiciário) e que o imposto mais adequado para garantir essa estrutura seria sobre a propriedade sem melhorias. Contraopondo esse argumento, Rothbard (1957) afirma que “o imposto destruiria a importante função do mercado de ofertar locais eficientes para as atividades produtivas humanas, bem como o uso eficiente da terra disponível”. Segundo Reydon (1992), por meio da definição do preço de terras², é visto que a cobrança do ITR sobre terras improdutivas pode reduzir a especulação, uma vez que o imposto implica maior custo de manutenção sobre o ativo (terra).

Além disso, considerando a aplicação do ITR no Brasil, a baixa produtividade pecuária e o desmatamento causam conhecidos impactos ambientais negativos, uma vez que estimulam uma produção extensiva e de baixo retorno financeiro. Appy (2015) constatou que o ITR tem se mostrado ineficaz em combater esse fenômeno, pois, dado o seu baixo valor de cobrança, a improdutividade e o desmatamento não são desestimulados. Outros literários também já evidenciaram que os proprietários reduzem os valores a serem recolhidos ao subavaliar o valor da terra da terra nua, superestimar a área não tributável (ou seja, de interesse ambiental) e/ou aumentar o grau de utilização da área aproveitável (ou seja, a área produtiva).

Também agravando a situação, a fraca fiscalização na cobrança do ITR está relacionada à falta de um cadastro georreferenciado de imóveis que possa ser facilmente acessado pela Receita Federal do Brasil (RFB) e pelos municípios. Portanto, a débil governança de terras historicamente prejudica a cobrança correta do ITR, contribuindo para uma menor arrecadação, menor grau de preservação ambiental e contínua especulação de terras.

¹ FRIEDMAN, M. Entrevista. [1 dezembro 1978]. Norristown, Pennsylvania: The Times Herald.

² Preço da Terra = $Q - C + L$, onde Q são as quase rendas da utilização produtiva; C são os custos de manutenção decorrentes de sua permanência no portfólio de agentes econômicos (ITR é o principal) e L é a liquidez do ativo.

Sob a ótica da desigualdade na distribuição de riqueza, Youngman (2016) define que o imposto sobre a propriedade funciona como imposto sobre a riqueza, dada a sua natureza como ativo especulativo e, dessa forma, atua como meio de reduzir questões desiguais. O tratamento desse ativo é realizado de maneira desigual em diversos sistemas mundiais, fazendo com que uma minoria de proprietários seja beneficiada frente aos demais, dado que a taxaçoão pode não ser progressiva.

Na questão específica das residências, Youngman (2016) retrata a preocupação sobre o crescente aumento de custos das terras e habitação, que seria causado pela restrição na oferta, muitas vezes por conta de políticas regulatórias exageradas e loteamentos. Porém, a autora defende que a taxaçoão é o principal ponto para reduzir a desigualdade. Um exemplo citado são impostos mais altos para residências de valores elevados, o dito “imposto de mansões”, para as cidades como Nova Iorque ou Londres.

O ITR no Mundo

Nos países desenvolvidos, como os da Europa e os Estados Unidos, a cobrança de impostos sobre a terra encontra-se plenamente estabelecida. O Brasil, ao contrário, caracteriza-se por não cobrar adequadamente os impostos sobre a propriedade da terra, rural ou urbana.

No caso do Reino Unido, por exemplo, a taxaçoão de propriedades residenciais é dividida em oito faixas de valores, de modo que cada faixa representa uma porcentagem cobrada, não requerendo, necessariamente, que os administradores estabeleçam um valor específico para a propriedade. Todavia esse sistema tem problema graves e políticos, já que, segundo Mirrlees (2011), esse mecanismo ainda retrata a realidade de 1991, não a atual. A faixa mais alta, por exemplo, é de propriedades avaliadas a partir de £320.000, ou seja, a maior parte das residências mais caras da Inglaterra pagam impostos dessa mesma faixa, não agindo de maneira progressiva. Além disso, no Reino Unido, incidem-se impostos na compra ou transferência de propriedades que vão de 0 a 12%, além de um adicional de 3% para a aquisição de propriedades extras.

De maneira diferente, nos Estados Unidos, o imposto sobre propriedades se dá em nível local e de maneira completamente descentralizada, ocorrendo conforme a organização de condados ou paróquias e/ou municípios. Por se tratar de diversas regulaçoões, as valoraçoões e taxas podem variar, bem como a finalidade desses recursos captados. Na maior parte dos casos, a alíquota cobrada varia entre 0% e 5% sobre o valor, declarado ou avaliado. Além disso, a finalidade pode se voltar para financiar recursos locais, como escolas, sistema de polícia, bombeiros e serviços de infraestrutura. Esse sistema, porém, tende a ser regressivo.

No caso de países em desenvolvimento e/ou antigas repúblicas soviéticas, a situação é ainda mais complicada devido a acertos históricos de propriedades. No caso soviético, em específico, existe a questão das terras que eram anteriormente

públicas e se tornaram privadas, baseada ou não na era pré-soviética. Na Tabela 1, apresentam-se alguns casos de arrecadação de impostos comparado ao PIB de diferentes países.

Tabela 1 : Participação de Imposto sobre a propriedade em grupo de países selecionados

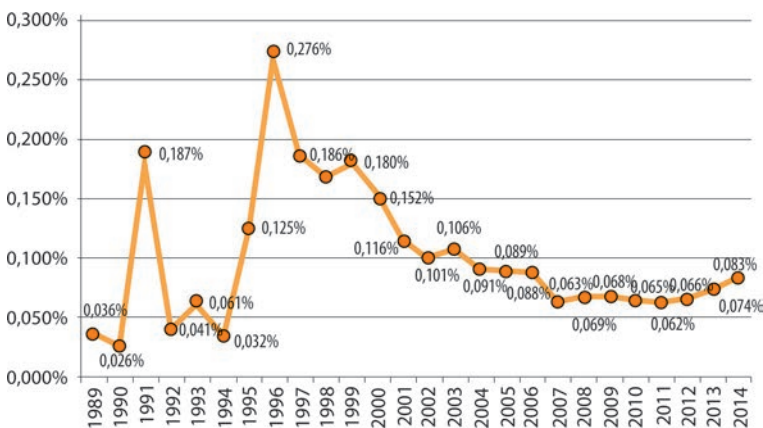
Participação em % por país	Imposto sobre propriedade por PIB	Imposto sobre propriedade por arrecadação
Austrália*	2,58	9,38
Canadá**	3,11	10,10
Chile**	0,85	4,31
México*	0,29	1,46
Reino Unido**	4,11	12,62
Estados Unidos**	2,78	10,68
Brasil***	1,90	5,70
Argentina***	3,00	9,0

FONTE: ELABORAÇÃO PRÓPRIA USANDO DADOS DE *OECD (2013); **OECD (2014); ***OECD (2010)

A situação se torna ainda mais complicada em países nos quais se realizou algum tipo de reforma agrária. Outro fator que pode ser complicador é o processo de privatização que beneficiou o acesso a terra por um valor menor que o de mercado.

O Gráfico 1 evidencia que o ITR está em evolução no seu percentual representativo frente às receitas arrecadadas no país, mas ainda distante dos níveis dos países citados. Esse tributo se elevou em 33,5% de 2011 a 2014, atingindo, neste último ano, 0,083 % do total arrecadado pelo Estado brasileiro (ainda assim um valor irrisório).

Gráfico 1 : Participação do ITR na Receita Total do Governo do Brasil 1989-2014 (%)



FONTE: RECEITA FEDERAL, UNIDADE MILHÕES US\$ (1989-1991), REAIS R\$ (1992 EM DIANTE)

Abaixo, observa-se a tabela de alíquotas para o cálculo do ITR. Segundo Appy (2015), alíquotas de 3% a 5% para imóveis já seriam bastante efetivas para o aumento da ocupação produtiva da terra. Os valores acima, na verdade, estimulam a sonegação, além de não serem observados em países desenvolvidos.

Tabela 2 : Tabela de alíquotas para cálculo do ITR

Grau de Utilização – GU (em%)					
Área Total do Imóvel (em hectares)	>80	80>GU>65	65>GU>50	50>GU>30	<30
<50	0,03	0,20	0,40	0,70	1,00
50<A<200	0,07	0,40	0,80	1,40	2,00
200<A<500	0,10	0,60	1,30	2,30	3,30
500<A<1000	0,15	0,85	1,90	3,30	4,70
1000<A<5000	0,30	1,60	3,40	6,00	8,60

FONTE: LEI NO. 9393/95

Em muitos outros países, a questão da tributação sobre a terra também já foi equacionada, possibilitando uma arrecadação significativa de impostos sobre o imóvel. Em um estudo publicado anualmente pelo *Lincoln Institute of Land Policy*, em que são analisados os maiores e menores impostos sobre as habitações nos Estados Unidos, observa-se que, embora existam casos de municípios que cobram taxas menores do que as de algumas cidades brasileiras, a tributação sobre as propriedades americanas, em geral, é mais representativa (Tabela 3):

Tabela 3 : Maiores e Menores impostos de Homestead entre centros urbanos nos EUA, entre propriedades valoradas de \$150.000-\$300.000, Payable 2014

Rank (of 53)	\$ 150.000,00 City, State	Tax		\$ 300.000,00 City, State	Tax	
		Value	%		Value	%
1	Bridgeport, CT	\$ 6.060	4,0%	Bridgeport, CT	\$ 12.120	4,0%
2	Detroit, MI	\$ 5.964	4,0%	Detroit, MI	\$ 11.929	4,0%
3	Aurora, IL	\$ 5.210	3,5%	Aurora, IL	\$ 11.106	3,7%
4	Newark, NJ	\$ 4.342	2,9%	Newark, NJ	\$ 8.683	2,9%
5	Milwaukee, WI	\$ 4.193	2,8%	Milwaukee, WI	\$ 8.599	2,9%
49	Denver, CO	\$ 994	0,7%	Cheyenne, WY	\$ 2.005	0,7%
50	Birmingham, AL	\$ 990	0,7%	Denver, CO	\$ 1.988	0,7%
51	Washington, DC	\$ 650	0,4%	Washington, DC	\$ 1.897	0,6%
52	Honolulu, HI	\$ 242	0,2%	Boston, MA	\$ 1.746	0,6%
53	Boston, MA	\$ 175	0,1%	Honolulu, HI	\$ 765	0,3%

FONTE: THE LINCOLN INSTITUTE OF LAND POLICY RELEASED ITS ANNUAL 50-STATE PROPERTY TAX COMPARISON STUDY, DONE IN PARTNERSHIP WITH THE MINNESOTA CENTER FOR FISCAL EXCELLENCE (2014)

Histórico do ITR no Brasil

Como tratado por Vilarinho (1989), a tributação da terra no Brasil existe desde 1877, sendo posta em prática como lei em 1879, visando reduzir o endividamento nacional. Com a Constituição de 1891, facultou-se, às então províncias da República, a cobrança de impostos sobre a propriedade (não, necessariamente, rural ou urbana). A diferenciação, porém, ocorre com a outorga da Constituição na ditadura de Getúlio Vargas, em 1934, que separa a tributação sobre propriedades rurais e urbanas, mantidas nas constituições seguintes, de 1937 e 1946 (que também introduz isenção para terras de até 20 ha.

Já em 1961, uma emenda constitucional garante aos municípios a cobrança do Imposto Territorial Rural. Todavia, em 1964, uma outra emenda constitucional faz com que a cobrança do ITR volte à União, com a responsabilidade de retornar essa receita aos municípios onde as propriedades tributadas estão localizadas. Apesar dessas mudanças, a Constituição de 1988 determina que metade da receita seja repassada aos municípios, enquanto a outra permaneça com a União.

Hoje, de maneira um pouco diferente, foi determinada a possibilidade de descentralização promovida pela Lei 11.250, de 27 de dezembro de 2005 e pelo decreto 6.433, de 15 de abril de 2008, estabelecido pela lei nº 9.393, de 19 de dezembro de 1996, e disciplinada pelas Instruções Normativas da Secretaria da Receita Federal (SRF), publicadas posteriormente. Assim, os municípios que optarem pelo convênio com a RFB poderão recolher integralmente os valores declarados pelos contribuintes, desde que se cumpram as exigências e determinações da SRF para a efetivação do acordo. Dessa forma, o tributo é cobrado pela Receita Federal e repassado integralmente aos municípios.

No que couber, aplicam-se ainda ao ITR os atos legislativos correlatos³, como a Lei de Responsabilidade Fiscal⁴, que determina que a não cobrança (integral ou parcial) do ITR acarreta em renúncia de receita do Poder Executivo local, o que caracterizaria ao gestor improbidade administrativa. Isso contribui para que o Executivo tenha maior zelo ao erário quanto à tributação das terras, porém não é eficiente a ponto de obrigar a uma conduta fiscal eficaz. Contudo, em nenhuma dessas fases ou medidas, houve uma cobrança expressiva desse tributo.

A legislação vigente introduz as seguintes principais modificações:

- a) A apuração e o pagamento do ITR passam a ser efetuados pelo contribuinte, independentemente de prévio procedimento da Secretaria da Receita Federal (SRF), sujeitando-se à homologação posterior, no prazo de até dez anos;

³ Legislação relativa ao Imposto de Renda, Política Ambiental, Reforma Agrária, Código Tributário Nacional etc.

⁴ CF. Lei Complementar nº 101 de 4 de maio de 2000.

- b) Reestruturação das alíquotas do imposto (aumento dos valores, redução de níveis e tabela única);
- c) O valor da terra nua declarado servirá de base para:
 - Depósito judicial na hipótese de desapropriação do imóvel para fins de reforma agrária;
 - Penhora ou arresto, na lavratura do termo ou auto de penhora, na hipótese de execução de dívida ativa;
 - Apuração de ganhos de capital, nos termos da legislação do imposto de renda;
- d) O domicílio tributário do contribuinte é o município de localização do imóvel rural.

O contribuinte não beneficiado pela isenção ou imunidade entregará, anualmente, o Documento de Informação e Apuração do ITR (DIAT) correspondente a cada imóvel.

Para fins de cálculo do imposto, o Valor da Terra Nua (VTN) deveria ser determinado pela SRF para cada município ou região por meio de algum órgão especializado associado à RFB ou de algum ministério competente. Caso essa predeterminação não seja estipulada, o proprietário deveria basear seu VTN nos valores declarados em sua região ou por seus vizinhos. Obtido esse valor, ainda são subtraídos os valores das construções, instalações e benfeitorias; culturas permanentes e temporárias; pastagens cultivadas e melhoradas e florestas plantadas. Após o cálculo, é determinado o VTN tributável (VTN_t), uma das três variáveis centrais da fórmula do ITR.

A alíquota é outra importante variável e compõe o cálculo do ITR (Tabela 2). Esta leva em consideração a área total e o grau de utilização do imóvel. Com isso, é calculada uma porcentagem do Grau de Utilização da Terra (GUT) que vai determinar qual alíquota deve ser utilizada para o cálculo do respectivo imóvel.

Conforme a Tabela 2, existe acentuada progressividade, segundo o tamanho da propriedade e regressividade, de acordo com o aumento do Grau de Utilização (GU) do imóvel. Assim, para as situações extremas, observa-se que entre a grande propriedade improdutiva (GU < 30%) e a pequena propriedade produtiva (GU > 80%) há uma diferença de alíquotas da ordem de 666 vezes.

Como se observa no Gráfico 2, a arrecadação de ITR aumentou de forma significativa nos últimos anos, mas está longe de atingir a arrecadação entre R\$1,4 bilhão e R\$ 2,8 bilhões, estimada por Lício et al. (1994). Segundo os autores, essa arrecadação ficou inviabilizada pela seguinte razão: ainda existe, embora em menor grau, a subestimação dos Valores de Terra Nua (VTN) declarados pelos contribuintes, principalmente nos imóveis de grande dimensão e naqueles localizados em regiões menos desenvolvidas.

A própria Receita Federal poderia ter melhor controle dessas variáveis se comparasse as declarações do Imposto de Renda, onde os proprietários informam

o valor de suas propriedades, com as do ITR. Sem dúvida, essa é uma medida que futuramente será adotada, tendo em vista que somente seria necessária nas amstragens de casos duvidosos.

Em que pesem os problemas aqui levantados, a arrecadação do ITR apresenta o melhor desempenho das três últimas décadas, como se pode observar no Gráfico 2, onde estão representados os valores arrecadados pelo regime de caixa entre 1972 e 2014:

Gráfico 2 : Arrecadação do ITR em milhões de Reais (1989-2014)



FORNTE: RECEITA FEDERAL, UNIDADE MILHÕES US\$ (1989-1991), REAIS R\$ (1992 EM DIANTE)

A característica marcante dos tributos na história do Brasil é o seu vínculo com o assistencialismo e os benefícios originados a partir do seu não pagamento, seja mediante uma isenção consentida pelo governante, fazendo do tributo um instrumento de política, seja pela busca incessante do proprietário em reduzir seus gastos com patrimônio, mediante “manobras” legais e matemáticas. Além dos aspectos culturais dos tributos sobre a terra no país, essas manobras passam invariavelmente pela declaração de dados incorretos ao cadastro de terras em vista do caráter autodeclaratório associado ao pagamento do ITR. Reydon et. al. (1996, p. 96) evidenciam que essas declarações induzem a alíquotas menores devido ao grau de utilização informado pelos proprietários, cuja fiscalização é praticamente inexistente:

[...] pode-se evidenciar que uma importante causa da baixa arrecadação é o fato de que a grande maioria dos proprietários de terras (86,9%) declarou que atingiam mais de 80% de utilização das terras. [...] O próprio INCRA no seu cadastro de 1992 indica que o grau de utilização médio das terras no país atingia 59,1% das terras, o que comparado com os 86,9% das declarações do ITR mostra uma boa parte da evasão .

Os dados mostram o tamanho do descompasso existente entre a burocracia institucional e a situação de fato desses imóveis e ainda reforçam o problema do atual fluxo de apuração do ITR, o qual não institui mecanismos para inibir a incompatibilidade das declarações com a realidade produtiva desses imóveis. A seguir, tal descompasso de informações é concluído com dados do próprio Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA) (REYDON et al., 2006, p. 170).

Vilarinho (1989, p. 118) também já apontava problemas dessa situação em momentos anteriores: “Ocorre que o INCRA nunca exerceu quaisquer fiscalizações que viessem a averiguar as declarações que lhe são entregues. Com isso, tem-se permitido aos proprietários omitir de 40% a 70% da área de seus imóveis para efeito de tributação”.

Visando estimar o potencial arrecadatório do ITR no Brasil, Balata (apud Souza, 2004, p. 35) realizou um estudo (expresso na Tabela 4) mostrando que, mesmo com estimativas subdimensionadas (dadas as alíquotas e valores de terras baixos), a arrecadação chega a quase R\$ 4,3 bilhões de reais, sendo 1 bilhão somente de imóveis com área total maior de 5.000 ha.

Tabela 4 : Estimativa de ITR a ser lançado – Brasil

Área Total do Imóvel (em hectares) = A	Quantidade de Imóveis = B	Área total em hectares (nº de imóveis x média da classe) = C	Valor dos Imóveis (C x R\$ 750,00) = D	ITR a ser lançado (R\$)	Alíquota
Até 30	3.552.267	53.284.005	39.963.003.750	Isento	0,00%
Maior que 30 até 50	383.297	15.331.880	11.498.910.000	22.997.820	0,20%
Maior que 50 até 200	629.611	78.701.375	59.026.031.250	236.104.125	0,40%
Maior que 200 até 500	165.243	57.835.050	43.376.287.500	260.257.725	0,60%
Maior que 500 até 1000	28.970	21.727.500	16.295.625.000	138.512.813	0,85%
Maior que 1000 até 5000	68.367	205.101.000	153.825.750.000	2.461.212.000	1,60%
Maior que 5000	10.426	52.130.000	39.097.500.000	1.172.925.000	3,00%
TOTAL	4.838.181	484.110.810	363.083.107.500	4.292.009.483	

FONTE: BALATA (APUD SOUZA 2004, P.35)

Oliveira (2010) comenta essa estimativa baseado em dados do referido estudo, *in verbis*: “Destarte, o ITR potencial calculado em 2004 é quase 10 vezes superior ao valor da arrecadação real de 2008; são R\$ 4,29 bilhões comparados a R\$ 470 milhões, respectivamente”.

A Descentralização da Cobrança do Tributo

A Lei 11.250/2005 trouxe o desencadeamento de um conjunto de ações efetivas em prol da viabilização da descentralização desse tributo e colocou, a cargo da Secretaria da Receita Federal (SRF), a incumbência de determinar todas as Instruções Normativas para regular e tramitar a realização do estabelecido.

Dessa forma, diante da possibilidade de que o tributo retorne ao município, cabe ao presente trabalho evidenciar como tal descentralização pode ser benéfica para esse ente federativo, analisando, inclusive, a sua viabilidade. Aqui, cabe destacar que, para cumprir com os objetivos deste estudo, a questão política dessa medida será analisada somente do ponto de vista da decisão política do gestor do imposto, pois caberá unilateralmente ao Poder Executivo local o pleito pela descentralização da operacionalização municipal do ITR, independente do Poder Legislativo, embora demande atenção como qualquer outra política pública.

Como o município é o ente governamental mais próximo da sociedade e da terra, não há melhor forma de diminuir a evasão fiscal e atualizar a situação cadastral para subsidiar o planejamento do que delegar a ele as atribuições de fiscalização, de lançamento de créditos tributários e de cobrança do ITR. A sistematização desse processo, considerando as particularidades de cada município, é outro grande desafio no qual o Cadastro Técnico Multifinalitário (CTM) é essencial.

Uma das causas da ausência de arrecadação desse importante imposto é a inexistência de um órgão, sistema ou fluxo operacional que atualize automaticamente o cadastro dos imóveis. A descentralização das obrigações acessórias à tributação, como a fiscalização, significará uma contribuição para a governança das terras dentro das fronteiras dos municípios conveniados. A perspectiva futura da gestão efetiva dessas terras é uma meta que se realizará com as implementações locais que estão sendo realizadas gradativamente, embora a atual operacionalização ainda esteja distante de estabelecer uma conduta eficiente do território.

A Tabela 5 contém o total de municípios que já celebraram o referido convênio com a Secretaria da Receita Federal. Tal consolidação representa os dados de dezembro de 2012 e julho de 2015, demonstrando uma evolução de mais de 30% de municípios conveniados:

Como referencial, em junho de 2010, havia 1.372 municípios conveniados (24% do total de 5.561 municípios existentes no Brasil) e, atualmente, 2.057 municípios, representando quase 37%, ou seja, mais que 1/3 do total de municípios do país.

Tanto o Código Tributário Nacional de 1966 como a Constituição Federal de 1988 não trataram o assunto tão objetivamente como nas ações que se seguiram à Lei 11.250/2005. Novas possibilidades foram abertas quando se permitiu atribuir a fiscalização, o lançamento e a arrecadação integral do ITR aos municípios conveniados. É uma oportunidade ímpar na história, já que permite que o Poder Executivo local pleiteie unilateralmente a receita integral, embora tenha que honrar, no mínimo, as obrigações acessórias incumbidas nas instruções publicadas. Em última instância, a competência é da SRF, sendo que poderá contar com o município para operacionalizar o que nunca teve condições suficientes para executar.

Tabela 5 : Quantidade de Municípios conveniados por Unidade Federativa (Variação 2012 para 2015)

UF	2012	2015	%
AL	8	8	0,0%
AM	4	4	0,0%
AP	1	4	300,0%
BA	47	79	68,1%
CE	13	23	76,9%
ES	17	17	0,0%
GO	159	186	17,0%
MA	10	13	30,0%
MG	210	286	36,2%
MS	75	79	5,3%
MT	91	132	45,1%
PA	19	31	63,2%
PB	9	12	33,3%
PE	5	9	80,0%
PI	19	26	36,8%
PR	184	252	37,0%
RJ	20	28	40,0%
RN	18	22	22,2%
RO	12	15	25,0%
RS	196	233	18,9%
SC	50	67	34,0%
SE	4	7	75,0%
SP	322	441	37,0%
TO	74	83	12,2%
TOTAL	1567	2057	31,3%

FONTE: SECRETARIA DA RECEITA FEDERAL

Não se pode perder de vista que o desafio desses convênios não é somente zelar pelo ITR, buscando receber 100% do tributo (no atual regime, 50% desse tributo é transferido aos municípios que possuem terras rurais sujeitas à arrecadação), mas, principalmente, transcender para um processo de gestão territorial eficaz. Vislumbra-se

uma oportunidade real de assumir a responsabilidade pela porção territorial integral e fazer disso um marco na governança das terras municipais (e, indiretamente, das estaduais e federais).

A lacuna entre a estrutura proposta pela SRF e a realidade dos municípios conveniados está sendo um grande obstáculo para se atingir níveis satisfatórios de informações cadastrais e fiscais. Nesse sentido, há dois pontos centrais: a) a exigência de servidores para a operacionalização do convênio, em que são requisitados funcionários de carreira no quadro do Poder Executivo local com determinadas atribuições em seus cargos, atribuições que nem todos possuem ou quando as possuem não estão aptos a operacionalizar de fato o convênio, uma vez que suas atribuições rotineiras demandam toda sua carga horária disponível e b) a impossibilidade de atribuir os valores diretamente pelo ente local, um Valor Mínimo de Terra Nua Tributável para as propriedades localizadas no município conveniado. Embora a SRF tenha criado o sistema de preços com essa finalidade, uma planta genérica de valores pecuniários para os imóveis rurais sob a responsabilidade do município seria muito eficiente na tributação efetiva dessas terras.

Tal operacionalização deve ser instrumentalizada pelo Cadastro Territorial Multifinalitário, na qual muitos benefícios podem ser logrados, entre eles, seguem alguns tratados por Loch (2005, p. 75):

- 1) Localização geográfica de todos os imóveis da cidade;
- 2) Ocupação ou finalidade de cada imóvel;
- 3) Uso atual do solo dentro de cada imóvel;
- 4) Declividade do solo;
- 5) Áreas em litígio entre imóveis confrontantes;
- 6) Delimitação de cada unidade imobiliária;
- 7) Estrutura fundiária e identificação das diferentes glebas;
- 8) Regularização dos títulos segundo as áreas;
- 9) Organização das comunidades segundo as glebas e/ou bairros;
- 10) Base para a implementação de infraestrutura;
- 11) Subsídios para a melhor viabilização de projetos de engenharia, segundo as prioridades do mercado e dos investimentos públicos;
- 12) Avaliação do imóvel para desapropriação, visando obras públicas;
- 13) Facilidade para transações imobiliárias;
- 14) Localização espacial do conjunto de imóveis de uma empresa ou indivíduo, visando a obtenção de empréstimos bancários;
- 15) Base para o gerenciamento da construção civil;
- 16) Base para estabelecer a planta de valores genérica.

Contemplar essas aplicações, tendo em mente as circunstâncias históricas brasileiras da gestão da terra e do ITR, é no mínimo audacioso, porém possível. Todas essas ações em prol da governança da terra seriam irrelevantes sem a segurança do direito de propriedade. O item 8, citado por Loch (2005, p. 75), faz referência a esse quesito de fundamental importância. Deininger (2003, p. 22) aponta para a necessidade de transparência e legitimidade social nas transações com a terra, cujos resultados culminarão com a segurança jurídica. Também cita a necessidade de os direitos de propriedade serem geridos por instituições acessíveis para o titular desses direitos, enfatizando que essas instituições devem evoluir ao longo do tempo para se adaptar a mudanças:

[...] Property rights to land need to have a horizon long enough to provide investment incentives and be defined in a way that makes them easy to observe, enforce, and exchange. They need to be administered and enforced by institutions that have both legal backing and social legitimacy and are accessible by and accountable to the holders of property rights. Even if property rights to land are assigned to a group, the rights and duties of individuals within this group, and the way in which they can be modified and will be enforced, have to be clear. Finally, as the precision with which property rights will be defined will generally increase in line with rising resource values, the institutions administering property rights need to be flexible enough to evolve over time in response to changing requirements (DEININGER, 2003, p. 22).

As garantias dos direitos de propriedade impactarão diretamente a economia das famílias que lá residem. O caso citado por Deininger (2003, p. 40) demonstra que os recursos antes gastos em ações informais para garantir essa titularidade agora podem ser investidos em outros elementos, inclusive no trabalho, pois, como no exemplo do Peru, o Estado assumiu e executou efetivamente a governança de suas terras, legitimando a propriedade legal que impactou com um aumento médio de 50% de horas trabalhadas por família:

[...] A public guarantee of tenure security reduces the amount of resources individual land owners have to spend on defending their resource, sometimes with dramatic effects. For example, in Peru formalization of land ownership in a local registry allowed households to significantly increase their participation in the formal labor market, because they were no longer required to invest in a multitude of informal activities required to maintain tenure security. Field (2002) estimates that receipt of a preliminary document increased the supply of hours worked by 17 percent, whereas full legal ownership increases labor supply by about 50 percent, or 45 hours a week per household (DEININGER, 2003, p. 40).

O caso da Tailândia também demonstra o impacto do direito da propriedade, similar ao registrado no Peru: “[...] *In Thailand land ownership titles induced higher investment in farming capital (attached investments and other capital), and titled land had significantly higher market values and higher productivity per unit*” (DEININGER, 2003).

Toda mudança estrutural pressupõe um processo cujo dimensionamento no tempo é diretamente proporcional às variáveis nele inerentes. Os principais elementos para o processo de descentralização do tributo serão citados, cabendo a cada gestor municipal determinar a maneira de lidar com essa parcela territorial e podendo o gestor realmente instituir um marco estrutural novo ou somente lidar como mais uma transferência de responsabilidade ao seu município.

Concomitante a uma contrapartida financeira que permanecerá estagnada devido à indiferença histórica em relação a esse tributo ou até mesmo intimidada pelo poder local, conforme cita Deininger (2003, p. 168):

[...] one of the reasons for the limited effectiveness of property taxes may be that because of their visibility they are difficult to introduce politically and fall largely on the rich who, at the local level, may hold political power, and thus effectively resist the collection of such taxes.

Mas a principal contribuição de Deninger (2003, p. 165) para a discussão da descentralização do ITR é que o imposto viabiliza uma ampliação do interesse em sua arrecadação e, ao mesmo tempo, aumenta a eficiência do uso da terra, possibilitando a estruturação de um adequado cadastro do imposto:

Taxes on land and real property provide an ideal mechanism to increase fiscal responsibility in a way that has few distortionary effects. While such taxes have both advantages and disadvantages, they may have considerable potential to strengthen fiscal responsibility at the local level in a way that might encourage more effective use of land (DENINGER, 2003, p. 165).

A descentralização da cobrança do ITR permite ampliar significativamente a sua arrecadação por meio de um cadastro territorial municipal. A responsabilidade desse resultado, no entanto, não pode ser incumbida somente a esse cadastro. Deve-se institucionalizar uma operacionalização cotidiana inerente a todos os setores e instrumentos envolvidos com essa tramitação.

A manutenção das informações fidedignas com a situação real das propriedades será um dos resultados, e a arrecadação, conseqüentemente, outro, permitindo promover investimentos locais, vinculando as demandas por serviços públicos e seus pagamentos. Deininger (2003, p. 165) cita essa compatibilização do recurso com a demanda e, em seguida, referencia Bird (1974), que cita a dinâmica desse processo de administração do tributo sobre as terras:

[...] On this basis, observers often note that a land tax provides one of the few mechanisms to sustainably fund local governments without recourse to transfers, which may distort incentives and break the link between the level at which public services are provided and the payment for such services.

...

Administering a tax on land effectively and equitably requires having an official record, or cadaster, of the size, value, and ownership status of each tract of land and its productive capacity along with information on the costs of outputs and inputs. Land tax administration also requires a property tax law that assigns property rights and tax obligations and an administrative organization that keeps the register up-to-date and assesses, collects, and enforces the tax (DEININGER, 2003, p. 165).

Assim, harmonizar os interesses políticos é um dos grandes desafios desse processo para o gestor local, que possui a oportunidade de agir unilateralmente com respaldo da União (assim como ocorreu com a cobrança obrigatória do IPTU a partir da Lei de Responsabilidade Fiscal), além de se empenhar para reverter a inexpressividade financeira do tributo.

Dessa forma, é possível estimar o aumento arrecadatário diante das características territoriais de cada município; no entanto, realizar a arrecadação depende do compromisso com essa política fiscal e das melhorias operacionais que devem ser providas no atual *modus operandi*. Mesmo com a Lei 11.250/2005, sem tal compromisso, o ITR continuará sendo um tributo ínfimo e as terras públicas estarão mais vulneráveis aos oportunismos de mercado.

Estimativa de Arrecadação do ITR nos Municípios de Espírito Santo do Pinhal/SP e Boituva/SP

Além de caracterizar sinteticamente o ITR, este capítulo demonstra o resultado de um estudo de caso do potencial arrecadatário do tributo para dois municípios. As fórmulas e os critérios dessa simulação serão generalizados para os municípios citados, mas vale ressaltar que a situação territorial e principalmente o uso da terra dessas propriedades tendem a variar de município para município e de imóvel para imóvel.

A fiscalização precária do uso efetivo da terra permite ao proprietário que a subutiliza, declarar um Grau de Utilização da Terra (GUT) elevado que o classifique em uma menor alíquota do tributo. Porém, as tarefas de campo que farão parte das obrigações acessórias atribuídas aos municípios conveniados, são de suma importância para auferir o real GUT, pois, embora exista previsão legal para a alíquota de até 20%, o lançamento desta só é possível com a comprovação do uso precário da terra.

Os valores apurados são resultado de um cenário otimista na utilização da terra e um preço da terra razoável e proporcional ao valor médio de mercado. A Tabela 6 apresenta uma síntese do potencial arrecadatário para o Município de Espírito Santo do Pinhal/SP:

Embora o montante total lançado, descrito na Tabela 6, seja de R\$ 229.673,09, o valor de fato transferido em 2008 foi de R\$ 68.225,30, ou seja, há inadimplência a ser considerada. Dada a subdeclaração dos valores da terra nua tributável pelos proprietários, o montante potencial arrecadatário real é de R\$ 549.802,62, assim,

o percentual de elevação arrecadatória que o município pode lograr perante o valor lançado é de 139,40%.

Tabela 6 : Simulação do Potencial Arrecadatório em Espírito Santo do Pinhal/SP

Área Tributável*	Valor da Terra Nua Tributável - R\$ 8.725,92 hectares -Valor Médio Declarado*	Valor da Terra Nua Tributável - R\$ 21.989,37 hectares - atualizado pelo Valor Médio IEA	ITR DEVIDO TOTAL (2008) - SRF*	ITR POTENCIAL TOTAL	Variação
37.401	142.943.077,16	457.327.247,08	229.673,09	549.802,62	139,4%

FONTE: ELABORAÇÃO PRÓPRIA.

* BASEADA NOS DADOS DA SECRETARIA DA RECEITA FEDERAL (2008).

O Município de Boituva/SP também apresenta resultados expressivos no qual se obtém a estimativa de elevação arrecadatória de 760% no montante transferido, considerando apenas a atualização do valor médio de mercado do hectare dessas terras (Tabela 7).

Tabela 7 : Simulação do Potencial Arrecadatório em Boituva/SP

Área Tributável	Valor da Terra Nua Tributável - R\$ 3.991 hectares -Valor Médio Declarado*	Valor da Terra Nua Tributável - R\$ 34.343 hectares - atualizado pelo Valor Médio IEA	ITR DEVIDO TOTAL (2008)	ITR POTENCIAL - R\$ 34.343 hectares - Valor Médio IEA	Variação
22.840	91.160.165,04	784.394.120,00	51.494,97	443.092,13	760,46%

FONTE: ELABORAÇÃO PRÓPRIA (BASE DE DADOS IEA, 2008)

Nos municípios tratados acima, ações em prol da estruturação do cadastro territorial para cumprir com as obrigações acessórias estabelecidas pelo convênio estão sendo elaboradas e implementadas. A escassez de recursos financeiros para investimento, mesmo com a perspectiva de retorno futuro, inibe a implantação de ações mais efetivas de fiscalização, uma vez que o lançamento do valor da terra nua tributável continua sob a responsabilidade do proprietário e sua conscientização é lenta.

Como dissertado, a limitação de atuação do município sobre esse importante elemento, que é a base para a tributação do ITR, é um grande limitador de eficiência desse modelo, pois não é um tributo de sua competência em última instância. As características institucionais exigidas pelas instruções normativas também contribuem para essa ineficiência e precisam ser revistas. Como exemplo, pode-se citar o perfil e disponibilidade dos “executores” das obrigações acessórias, bem como a limitação de datas para a sua capacitação.

Considerações Finais

No Brasil, o processo de apropriação privada de terra sempre propiciou ganhos especulativos, direta ou indiretamente, aos possuidores de capitais mais conservadores, principalmente durante momentos de instabilidade econômica, algo que construiu uma estrutura fundiária arcaica e ineficiente em muitos aspectos. Esse fator foi, e ainda é, a principal razão da ineficiente regulação do “ativo terra” pelo Estado brasileiro.

Este capítulo, se propôs a demonstrar a ineficiência da administração pública, que teve como consequência a subtração de grandes volumes da capacidade arrecadatária dos cofres municipais, de modo que se estimam possibilidades de elevação de mais de 1.000% sobre os atuais valores, caso o município consiga gerir responsavelmente o ITR em todo o seu potencial.

Portanto, a descentralização contribuirá para a gestão territorial e, diretamente, à arrecadação do Imposto Territorial Rural ao erário. É importante considerar a necessidade da operacionalização por meio do Cadastro Territorial (Multifinalitário), conjuntamente com a análise das condições territoriais do município que optar pelo convênio com a SRF, cuja viabilidade é imprescindível para lograr resultados satisfatórios.

Além disso, torna-se essencial a integração do ITR com o IPTU de modo a organizar a cobrança e a tributação de acordo com cada região, contribuindo, assim, para a gestão urbana. Essa medida vai conduzir de maneira mais efetiva a adequação de cada realidade no Brasil, além de tornar mais fácil a tributação de regiões onde terras rurais são convertidas em urbanas. Como vantagem adicional, é possível um controle sobre o parcelamento do solo em nível municipal, tanto rural como urbano. Assim, pode-se reverter e tributar de maneira eficaz o uso da terra.

No contexto da arrecadação inexpressiva desse tributo, um primeiro e grande exemplo é o descompasso constatado entre os valores da terra nua (VTN) declarados e os valores que deveriam ser adotados para fins de tributação. Por falta de fiscalização ou pela distância entre o gestor do tributo e o contribuinte, foram identificados, de diferentes formas e por diferentes estudiosos, que existe, sim, uma significativa diferença entre os valores, logo, há evidências claras de evasão fiscal nesse sentido.

O município que possui terras rurais e um mínimo de recursos pode solicitar o convênio para cobrança do ITR. O estudo de caso tratado comprova a hipótese de que a operacionalização do instrumento cadastral pode induzir maior recolhimento ao erário, ativando um poderoso círculo virtuoso em prol de ganhos institucionais para a gestão fundiária no Brasil. Já estão dispostos mecanismos administrativos e o arcabouço legal para suportar a descentralização e verter sobre o assunto em um novo nível de eficiência.

Ademais, o Poder Executivo municipal, com retaguarda da Secretaria da Receita Federal, poderá, diretamente e unilateralmente, concorrer pelo direito de gestão desse tributo, ou seja, independente do Poder Legislativo local. Os gargalos já identificados

devem ser tratados o quanto antes para que não frustrem a melhor oportunidade já criada de se resolver o problema da tributação das terras rurais do país.

É assim que a nova estrutura legal que permite a descentralização do ITR se depara com os administradores municipais (que possuem terras rurais) na situação de decidir entre gerir esse tributo, fiscalizando e colaborando com a modernização da gestão fundiária com real amparo da SRF ou manter tudo como está, justificando-se na incapacidade de ação local ou no passado arrecadatório do tributo.

Não se espera que esse processo resolva integralmente o problema da concentração fundiária que se desenvolveu de forma tão arraigada no país, porém é uma importante peça no mecanismo maior que invariavelmente o fará.

Objetiva-se, concretamente, uma maior equidade tributária, melhor governança das terras e do uso e ocupação do solo e, principalmente, fomentar a esperança na visão dos gestores que acreditam ser possível mudar esse paradigma, mesmo que gradativamente, conduzindo-o por um viés técnico e justo, totalmente compatível com a política e com o mercado. Para isso, aderir à Lei 11.250/2005 e estruturar o Cadastro Territorial Municipal são os “primeiros” elementos necessários e alicerces para todas as demais tramitações rumo à governança dessas terras conjuntamente com as mudanças institucionais na operacionalização do atual modelo proposto.

É uma oportunidade ímpar para melhorar significativamente a gestão territorial e descentralizar a receita oriunda da tributação das terras rurais que “atualmente” continuam não alcançando sequer 0,1% das receitas federais.

REFERÊNCIAS

- APPY, B. **O ITR como forma de induzir boas práticas ambientais**. Disponível em: <<http://gvces.com.br/o-imposto-territorial-rural-itr-como-forma-de-induzir-boas-praticas-ambientais?locale=pt-br>> Acesso em: 26 ago. 2016.
- BRASIL. **Análise da Arrecadação das Receitas Federais – Dezembro de 2008**. Secretaria da Receita Federal. 2008. Disponível em: <<http://idg.receita.fazenda.gov.br/dados/receitadata/arrecadacao/relatorios-do-resultado-da-arrecadacao>> Acesso em: 26 ago. 2016.
- BRASIL. **Análise da Arrecadação das Receitas Federais – Dezembro de 2009**. Secretaria da Receita Federal. 2009. Disponível em: <<http://idg.receita.fazenda.gov.br/dados/receitadata/arrecadacao/relatorios-do-resultado-da-arrecadacao>> Acesso em: 26 ago. 2016.
- BRASIL. **Análise da Arrecadação das Receitas Federais – Dezembro de 2010**. Secretaria da Receita Federal. 2010. Disponível em: <<http://idg.receita.fazenda.gov.br/dados/receitadata/arrecadacao/relatorios-do-resultado-da-arrecadacao>> Acesso em: 26 ago. 2016.
- BRASIL. **Análise da Arrecadação das Receitas Federais – Dezembro de 2011**. Secretaria da Receita Federal. 2011. Disponível em: <<http://idg.receita.fazenda.gov.br/dados/receitadata/arrecadacao/relatorios-do-resultado-da-arrecadacao>> Acesso em: 26 ago. 2016.
- BRASIL. **Análise da Arrecadação das Receitas Federais – Dezembro de 2012**. Secretaria da Receita Federal. 2012. Disponível em: <<http://idg.receita.fazenda.gov.br/dados/receitadata/arrecadacao/relatorios-do-resultado-da-arrecadacao>> Acesso em: 26 ago. 2016.
- BRASIL. **Análise da Arrecadação das Receitas Federais – Dezembro de 2013**. Secretaria da Receita Federal. 2013. Disponível em: <<http://idg.receita.fazenda.gov.br/dados/receitadata/arrecadacao/relatorios-do-resultado-da-arrecadacao>> Acesso em: 26 ago. 2016.
- BRASIL. **Análise da Arrecadação das Receitas Federais – Dezembro de 2014**. Secretaria da Receita Federal. 2014. Disponível em: <<http://idg.receita.fazenda.gov.br/dados/receitadata/arrecadacao/relatorios-do-resultado-da-arrecadacao>> Acesso em: 26 ago. 2016.
- BRASIL. **Censo Agropecuário 2006**. IBGE. 2006. Disponível em: <http://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/periodicos/51/agro_2006.pdf> Acesso em: 26 ago. 2016.
- BRASIL. **Código tributário nacional**. Obra coletiva de autoria da Editora Saraiva com a colaboração de Antonio Luiz de Toledo Pinto, Márcia Cristina Vaz dos Santos Windt e Livia Céspedes. 31. ed. São Paulo: Saraiva, 2002
- BRASIL. **Constituição, 1998**. Constituição Federal. In: Yussef Said Cahali (Org.) 4. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: RT, 2002
- BRASIL. **Lei nº 10.257 - 21.07.2001**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LEIS_2001/L10257.htm> Acesso em: 26 ago. 2016.
- BRASIL. **Lei nº 10.267 - 28.08.2001**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LEIS_2001/L10267.htm> Acesso em: 26 ago. 2016.
- BRASIL. **Lei nº 5.172 - 25.10.1966**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L5172.htm> Acesso em: 26 ago. 2016.
- BRASIL. **Lei nº 9.393 - 19.12.1996**. Disponível em: <http://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/periodicos/51/agro_2006.pdf> Acesso em: 26 ago. 2016.
- BRASIL. **Lei nº 11.250 - 28.12.2005**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9393.htm> Acesso em: 26 ago. 2016.

- DEININGER, K. **Land Policies for Growth and Poverty Reduction**. A World Bank Policy Research Report. Washington, DC: World Bank and Oxford University Press, 2003. 292 p.
- LOCH, C. Cadastro Técnico Multifinalitário: Instrumento de Política Fiscal e Urbana. In: ERBA, D. et al. (Org.). **Cadastro Multifinalitário como Instrumento de Política Fiscal e Urbana**. Rio de Janeiro, RJ: Ministério das Cidades, 2005. 144 p.
- MANKIWI, N.G. **Principles of macroeconomics**. Fifth edition. ed. Mason, OH: South-Western, Cengage Learning, 2009.
- MIRRELES J. et al. **Tax by Design**. Institute for Fiscal Studies, 2011, p. 368
- OLIVEIRA, T.A.M. **Imposto Territorial Rural: um estudo econômico sobre a descentralização da cobrança**. 2010. 135 p. Tese de Mestrado – Instituto de Economia, UNICAMP, Campinas.
- REYDON, B.P. **Mercados de terras agrícolas e determinantes de seus preços no Brasil: um estudo de caso**, 1992.
- REYDON, B. P.; ROMEIRO, A.; PLATA, L.E.A.; SOARES, M. Preço elevado e o ITR. In: REYDON, B.P.; CORNÉLIO, F.N.M. (Org.) **Mercado de Terras no Brasil: Estrutura e Dinâmica**. Brasília, DF: MDA/NEAD, NEA-IE/UNICAMP, 2006. 444 p. (NEAD Debate; 7).
- ROTHBARD, M. N. **The Single Tax: Economic and Moral Implications** (1957). Disponível em: < <https://mises.org/library/single-tax-economic-and-moral-implications>> Acesso em: 24 ago. 2016.
- SAYAD, J. Especulação em terras rurais, efeitos sobre a produção agrícola e o novo ITR. **Pesquisa e planejamento econômico**, Rio de Janeiro, v. 12, n.1, abr. 1982.
- SOUZA, E.G. **ITR: uma Legislação Eficiente e uma Arrecadação Incongruente**. 46 p. 3o Prêmio Schöntag, Secretaria da Receita Federal, Brasília, DF, 2004.
- SECRETARIA DO TESOUREIRO NACIONAL. Estado e Municípios: **Transferências Constitucionais**, Brasília, DF, 1996 – 2007. Disponível em: <http://www.stn.fazenda.gov.br/estados_municipios/transferencias_constitucionais.asp> Acesso em: 24 ago. 2016.
- YOUNGMAN, J. **Public Awareness Challenges For Valuation and Taxation**. In: WORLD BANK CONFERENCE ON LAND AND POVERTY. Washington, 2016.
- VILARINHO, C. R. O. **O Imposto Territorial Rural (ITR) No Brasil**. 258 p. Tese de Mestrado – Instituto de Economia, UNICAMP, Campinas, 1989.

9

Diagnósticos, problemas e soluções

ELAINE PRISCILA DE ANDRADE GARCIA

ANA PAULA DA SILVA BUENO

BASTIAAN PHILIP REYDON

VITOR BUKVAR FERNANDES

Introdução

Com o propósito de melhorar a governança fundiária do país, foi aplicada a metodologia desenvolvida pelo Banco Mundial denominada *Land Governance Assessment Framework* (LGAF) para compreender as especificidades da estrutura fundiária, identificar os problemas relacionados ao tema e, a partir disso, propor soluções para a gestão de terras. Devido à dimensão territorial do Brasil, foram realizados diagnósticos em alguns estados com características diferentes: no Estado do Pará (PA), por ser uma região com floresta e de elevados conflitos fundiários; no Estado do Piauí, para analisar a problemática numa região com áreas extensas de cerrado e de ocupação recente, e no Estado de São Paulo, por ser uma região agrícola consolidada e com grandes problemas fundiários em áreas urbanas.

Os resultados da metodologia tiveram como objetivo auxiliar o governo brasileiro a construir indicadores para medir a capacidade e o desempenho das instituições relacionadas com a administração de terras e criar indicadores para auxiliar os tomadores de decisão (governo, agências de desenvolvimento) em programas estratégicos de investimentos, capacitação e incentivo para reformas de políticas públicas.

Demonstrados os resultados do conjunto LGAF do Brasil aos órgãos do governo brasileiro, o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA) vislumbrou a importância do tipo de atividades desenvolvidas pela metodologia e decidiu estabelecer um projeto de assessoria e capacitação em conjunto com a

UNICAMP (Universidade Estadual de Campinas/SP) e a *Food and Agriculture Organization* (FAO), um órgão da Organização das Nações Unidas (ONU), criando e coordenando um Grupo de Trabalho Interministerial para avançar a governança fundiária.

O Grupo de Trabalho Interministerial (GTI) em Governança Fundiária funcionou, basicamente, por meio de reuniões que aconteceram no período de 21 de agosto de 2013 a 03 de junho de 2014, sendo que o período de trabalho do GTI pode ser dividido em duas etapas: a primeira, aquela onde as reuniões de trabalho estavam dedicadas aos resultados da metodologia LGAF, ou seja, a validação dos relatórios finais e, por consequência deste trabalho, iniciaram-se as discussões entre os participantes dos painéis da LGAF sobre a necessidade de ser criado um grupo interministerial de governança de terras, suas atribuições e funções. A segunda etapa ocorreu com a formalização desse grupo em 3 de Abril de 2014, pela portaria INCRA nº 165. A partir disso, iniciou-se uma nova etapa de trabalho do GTI, caracterizada por um esforço da coordenação do projeto entre o INCRA e a UNICAMP para possibilitar o diálogo e a interação entre os membros do GTI e os agentes envolvidos na governança fundiária nacional.

Cabe aqui ressaltar que a arquitetura institucional da gestão de terras no Brasil é bastante complexa, porém ineficiente. Sua estruturação é resultado de um longo processo histórico de criação e fechamento de instituições e agências em diversos níveis do Estado, que culmina com a atual estrutura de gestão da terra. Trata-se de uma estrutura feita por recorrentes alterações *ad hoc* e pontuais que, inevitavelmente, geram sobreposições de responsabilidades, conflitos inter e intrainstitucionais, além de casos de conflitos entre órgãos de diversas esferas (estaduais vs. federais ou mesmo órgãos federais vs. outros órgãos federais).

Este capítulo se propõe a fazer uma breve contextualização histórica sobre os aspectos relacionados à governança fundiária e ao mercado de terras e mostrar os seus avanços e melhorias. A Seção 2 apresenta a Diretriz da FAO específica para promover os direitos sobre a terra e conceitos da boa e débil governança de terras. A Seção 3 mostra os fundamentos da metodologia LGAF que serve para identificar os problemas fundiários da região em estudo. A Seção 4 mostra a construção do GTI, seus objetivos e ações. A Seção 5 apresenta os avanços e melhorias na gestão fundiária nacional, e a Seção 6 conceitua a governança policêntrica e o desafio do Brasil em promover tal governança.

Diretrizes Voluntárias da Organização das Nações Unidas para a Alimentação e Agricultura (FAO/ONU)

A FAO combate a fome e a pobreza, promovendo, entre outros, o desenvolvimento agrícola e o acesso de todas as pessoas aos alimentos necessários para uma vida saudável de forma sustentável.

Entre as 19 Diretrizes Voluntárias adotadas pela FAO em apoio à realização progressiva do direito à alimentação adequada no contexto da segurança alimentar nacional, uma tratou especificamente da terra:

Os Estados deveriam adotar medidas para promover e proteger a segurança da posse da terra, especialmente em relação às mulheres e aos segmentos mais pobres e desfavorecidos da sociedade, mediante uma legislação que proteja o direito pleno e em condições de igualdade a possuir terra e outros bens, incluindo o direito à herança. Quando apropriado, os Estados deveriam estudar a possibilidade de estabelecer mecanismos jurídicos e outros mecanismos de políticas, em consonância com as suas obrigações internacionais em matéria de direitos humanos e em conformidade com o Estado de Direito que permitam avançar na reforma agrária para melhorar o acesso das pessoas pobres e das mulheres aos recursos. Tais mecanismos deveriam promover também a conservação e a utilização sustentável da terra. Deveria ser prestada especial atenção à situação das comunidades indígenas (Diretriz 8B. FAO, 2015, p. 19).

O enfoque da governança fundiária adotado pela FAO tem antecedentes nas reformas do Estado e na gestão interna das empresas observadas no intervalo 1970-2000. Referente ao Estado, o que se propunha nas discussões daquele período era a substituição da forma de gestão do Estado, da administração pública burocrática pela administração pública gerencial que, segundo Bresser-Pereira (1998, p. 29):

Parte do princípio de que é preciso combater o nepotismo e a corrupção, mas que, para isso, não são necessários procedimentos rígidos. Estes podem ter sido necessários quando predominavam os valores patrimonialistas, mas não o são agora, quando se rejeita universalmente que se confundam os patrimônios público e privado. Por outro lado, emergiram novas modalidades de apropriação da *res publica* pelo setor privado que não podem ser evitadas pelo recurso aos métodos burocráticos. O *rent* é quase sempre um modo mais sutil e sofisticado de privatizar o Estado e exige que se usem novas estratégias. A administração gerencial; a descentralização; a delegação de autoridade e de responsabilidade ao gestor público; o rígido controle sobre o desempenho, aferido mediante indicadores acordados e definidos por contrato, além de serem efetivos na luta contra as novas modalidades de privatização do Estado.

Originada dos debates em torno da definição de governança, a proposta do documento “*Buena gobernanza en la tenencia y la administración de tierras*” emitido pela FAO (2007) é introduzir, à semelhança de iniciativas do Banco Mundial e do Fundo Monetário Internacional (FMI), o enfoque para a discussão da administração da posse e do uso da terra. Para o World Bank (2002) e para o Banco Internacional de Desenvolvimento (BID) (2001), a regulação dos mercados de terra é o foco principal de suas atividades nessa área. Em relatório publicado pelo Banco Mundial, Burky e Perry (1998, p. 37) propõem medidas mais específicas, compatíveis com o documento da FAO. Tais medidas incluem a defesa de que:

As instituições formais dos mercados de terras deveriam incluir o registro dos imóveis, títulos de propriedades e o mapeamento dos imóveis. Quando as instituições forem desenhadas são quatro características que devem ser levadas em conta: 1) Definição e clara administração dos direitos de propriedade dos imóveis; 2) Mecanismos simples para identificar e transferir direitos de propriedade; 3) Compilação cuidadosa dos títulos de propriedade e livre acesso a estas informações; 4) Mapeamento dos imóveis.(BURKY; PERRY, 1998, p. 37).

Mais recentemente, o Banco Mundial desenvolveu um modelo analítico com propósitos semelhantes àqueles da FAO: avaliar o estado da governança fundiária em territórios determinados. No caso do Banco Mundial, foi elaborado o instrumento conhecido como Estrutura de Avaliação da Governança Fundiária (LGAF), que possui cinco eixos principais para a análise e a avaliação da governança fundiária. São eles: 1) estrutura jurídica, institucional e de política associadas aos direitos da terra; 2) planejamento, uso da terra e tributação; 3) identificação e gestão da terra de propriedade do Estado; 4) fornecimento ao público de informações fundiárias; 5) solução de controvérsias.

Com esse modelo, foram realizados vários estudos sobre a governança fundiária no Brasil. O mais abrangente abarcou três estados da federação brasileira e o Distrito Federal, selecionados para prover uma mostra adequada da diversidade de situações de governança no Brasil, apesar das condições de institucionalidade comuns a todos eles (WORLD BANK/LAC, 2014). Outro documento (WORLD BANK, 2014) que utilizou o mesmo modelo analítico propôs um recorte distinto, privilegiando estudos de caso que buscaram verificar a governança em cinco pequenos municípios brasileiros a partir da estrutura jurídica, institucional e de política associadas aos direitos da terra, exemplos de como estes ilustram a vastíssima gama de possibilidades de emprego dos modelos utilizados para a avaliação da governança fundiária.

A concepção de governança presente no documento da FAO é convergente com as apresentadas anteriormente e procura enfrentar os problemas da gestão eficiente com instrumentos muito parecidos com aqueles preconizados pela abordagem da administração gerencial. De fato, o documento diferencia administração de governança da terra, realçando a dimensão instrumental/institucional da gestão das políticas de posse e uso da terra. A governança fundiária incorporaria uma dimensão valorativa vinculada ao manejo dos instrumentos na busca da sustentabilidade socioeconômica e ambiental da terra, pois *“la gobernanza se ocupa de los procesos mediante los cuales los ciudadanos participan en la toma de decisiones, los gobiernos rinden cuentas a los ciudadanos y la sociedad obliga a sus miembros a observar las normas y las leyes”* (FAO, 2007, p. 7). Observa-se que, a partir dessa definição, a proposta do documento estabelece a “boa governança” fundiária. A FAO produziu um quadro comparativo entre boa e débil governança, reproduzido como Quadro 1.

Quadro 1 : Quadro referente a boa governança e a governança débil

A boa governança é:	A governança débil é:
Eficiente, eficaz e competente: formula políticas e as aplica eficientemente proporcionando serviços de elevada qualidade.	Ineficiente, ineficaz e incompetente: não formula políticas eficazes ou não presta eficientemente serviços de qualidade suficiente
Responde às necessidades: proporciona os serviços que os cidadãos desejam e necessitam.	Não responde às necessidades: não proporciona os serviços que os cidadãos desejam ou necessitam
Legítima: aquelas pessoas que se encontram no poder conseguiram o direito de governar através da eleição de parte da sociedade mediante procedimentos democráticos e podem ser substituídas se os cidadãos não estão satisfeitos com seu desempenho	Ilegítima: aqueles que se encontram no poder não foram eleitos pela sociedade, nem ganharam o direito de governar, mas o obtiveram mediante processos não democráticos, e os cidadãos não têm a capacidade de removê-los do poder.
Transparente e aberta	Opaca: secreta
Coerente, previsível e imparcial: os resultados que derivam dos processos de governança são previsíveis e estão de acordo com as leis, normas e os regulamentos publicados. No caso de incoerência, existe a possibilidade de retificação e aplicação legal da lei por uma autoridade judicial imparcial.	Incoerente, imprevisível e parcial: os resultados que derivam dos processos de governança são imprevisíveis, não se ajustam a normas discerníveis, e não existe a possibilidade de retificação por uma autoridade judicial que atue com parcialidade.
Presta contas, demonstra profissionalismo, respondendo às perguntas, explicando suas atuações e proporcionando provas de seu funcionamento.	Não presta contas, não responde por seus atos e não apresenta provas de sua atuação. Não existem controles e contrapesos para a obrigar a prestar contas.
Equitativa: trata honestamente e imparcialmente as pessoas e os grupos, proporcionando acesso não discriminado aos registros e serviços.	Não equitativa: atua de forma desonesta e parcial, favorecendo grupos particulares com acesso ao poder e discriminando outros, por exemplo, em razão de gênero, etnia ou religião.
Sustentável: equilibra as necessidades econômicas, sociais e ambientais das gerações presentes e futuras.	Não sustentável: não equilibra as necessidades das gerações presentes e futuras.
Responde às necessidades locais: situa a disponibilidade dos serviços ao nível mais próximo dos cidadãos, em coerência com a disponibilidade eficiente e eficaz em função dos custos.	Não responde às necessidades locais: não presta atenção às necessidades dos cidadãos no momento de dispor dos serviços
Participativa: permite aos cidadãos participar plenamente da governança mediante a criação de consenso e trata com a sociedade civil sem restrições sobre os meios de comunicação e sobre a liberdade de expressão e de associação.	Exclusiva: exclui os cidadãos da participação na governança com restrições sobre meios de comunicação e sobre a liberdade de expressão e de associação.
Oferece segurança e estabilidade: oferece segurança de meios de vida, livra do crime e da intolerância, fornece segurança frente aos conflitos humanos e aos desastres naturais e na posse.	Não deseja ou é incapaz de oferecer segurança e estabilidade: os cidadãos não podem recorrer ao governo para sua segurança, e o governo pode ser inclusive a fonte de sua insegurança.
Dedicado à integridade: os funcionários desempenham suas funções diligente e objetivamente, sem pretender subornos, e oferecem assessoria e justiça independentes; o governo respeita a confidencialidade. Existe uma clara separação entre os interesses privados dos funcionários e dos políticos, das atividades do governo.	Apoia a corrupção: os funcionários são subornados para que não façam o que os cidadãos têm direito de esperar. Estes distorcem as decisões em favor daqueles que os recompensem e fazem uso da informação confidencial para seu próprio proveito. Os funcionários e os políticos utilizam o governo como meio para satisfazer seus próprios interesses privados.

FONTE: FAO (2009)

No Quadro 1, as características negativas são contrastadas com as de uma “boa governança fundiária”. Esta é, antes de tudo, um compromisso ético-valorativo baseado na eficiência, responsabilidade e transparência da gestão fundiária. É por essa razão que enfatiza o papel essencial da participação social sobre os processos de gestão, bem como a criação de controles externos que sirvam como contrapeso ao poder do qual estão autorizados os agentes públicos. Nesse sentido, coloca-se uma questão fundamental: qual a necessidade de uma boa governança da terra?

Com base no Quadro 1, a FAO tem como princípios gerais orientadores da governança fundiária responsável que os estados devem: 1) Reconhecer e respeitar todos os titulares legítimos e seus direitos de posse; 2) Salvaguardar os direitos legítimos de posse diante de ameaças e infrações; 3) Promover e facilitar o gozo dos direitos legítimos de posse; 4) Proporcionar o acesso à Justiça para lidar com violações dos direitos legítimos de posse e 5) Prevenir as disputas relacionadas com a posse, os conflitos violentos e a corrupção.

Em parceria com a FAO, o Banco Mundial desenvolveu a metodologia LGAF para diagnosticar os pontos fortes e fracos da governança de terras em determinado local, possibilitando a proposição de soluções. O item a seguir detalha a metodologia.

Metodologia LGAF

A LGAF (*Land Governance Assessment Framework* – Estrutura de Avaliação da Governança de Terras) é uma ferramenta metodológica para diagnosticar o desempenho das instituições vinculadas à administração da terra do país. Tal metodologia foi desenvolvida pelo Banco Mundial para a avaliação da estrutura jurídica, das políticas e das práticas relativas à política, à administração, ao uso e à gestão de terras.

Os grupos do LGAF que tratam do tema fundiário reúnem-se em torno de cinco áreas temáticas medulares, que fornecem conjuntamente uma avaliação relativamente exaustiva das questões de governança fundiária relevantes para a maioria dos países em desenvolvimento, mas que tradicionalmente têm sido muitas vezes abordadas separadamente.

Esses temas são:

1. Reconhecimento e respeito dos direitos existentes (marco legal e institucional);
2. Ordenamento, Gestão e Tributação de Terras;
3. Gestão das Terras Públicas;
4. Prestação Pública de Informações sobre Terras;
5. Resolução de Litígios e Gestão de Conflitos.

As áreas temáticas foram divididas em nove painéis conforme a Tabela 1:

Tabela 1 : Painéis

Painel 1: Reconhecimento de direitos fundiários
Painel 2: Regulamentos de uso de direitos à floresta, assim como às terras comuns e rurais
Painel 3: Uso, Planejamento e Desenvolvimento de Terras Urbanas
Painel 4: Gestão das Terras Públicas
Painel 5: Transferência de Grandes Extensões de Terra a Investidores
Painel 6: Fornecimento Público de Informação sobre Terras: Registro e Cadastro
Painel 7: Taxação da Terra e Tributação
Painel 8: Resolução de Litígios
Painel 9: Arranjos e Políticas Institucionais

FORNTE: WORLD BANK (2013)

Para cada painel foram desenvolvidos indicadores com dimensões de subníveis, os quais foram avaliados com base nas informações quantitativas e qualitativas apresentadas durante a realização de cada painel, contando com a presença de peritos sobre cada tema.

Os coordenadores responsáveis pela realização da avaliação também levantaram, previamente, dados e informações sobre o assunto para proporcionar qualidade ao debate. Muitas vezes, surgem dados secundários que não refletem a realidade captada pela aplicação da metodologia, tornando o debate mais interessante.

Por meio de uma avaliação baseada no consenso dos participantes dos painéis acerca dos indicadores, a LGAF foi aplicada para o Distrito Federal e para os estados de São Paulo, Pará e Piauí, destacando áreas para reformas jurídicas, políticas ou procedimentais com o objetivo de melhorar a governança no setor fundiário. As escolhas desses estados basearam-se em suas especificidades:

- a) São Paulo: Embora os desafios da gestão fundiária em São Paulo sejam diversos, os mais proeminentes centralizam-se na gestão do crescimento da população urbana (inclusive, a regularização de assentamentos informais) e nos serviços metropolitanos com vínculos importantes à tributação sobre a propriedade.
- b) Pará: Os desafios predominantes da gestão fundiária nesse estado centralizam-se na gestão de recursos naturais e na silvicultura. Além disso, o Pará está na vanguarda dos esforços para conciliar a regularização da posse da terra com o cumprimento ambiental no seu uso.
- c) Piauí: Os principais desafios da gestão fundiária nesse estado centralizam-se na expansão da fronteira agrícola com relação ao cultivo no Cerrado. O estado é um dos mais pobres do Brasil e, com pouco mais de três milhões de habitantes, sua densidade populacional é a mais baixa dos estados do Nordeste, dando surgimento a uma gestão fundiária singular e a desafios na prestação de serviços.

Em relação às áreas rurais públicas e privadas, a avaliação identificou cinco áreas de relativa fragilidade da governança fundiária brasileira. Entre elas, a existência de extensas áreas de terras com indefinição de direitos de propriedade; limitações dos cartórios; ausência de um cadastro oficial e integrado de terras públicas e privadas; baixos níveis de tributação sobre imóveis e governança negligente na aquisição de terras e florestas.

Para cada item de fragilidade, foram efetuados os seguintes apontamentos:

a) Áreas extensas com indefinição de direitos de propriedade

Há clara percepção de que um dos problemas centrais da governança fundiária brasileira é a falta de controle sobre terras públicas, tanto na categoria de terras públicas discriminadas como na de terras públicas devolutas. Essas terras estão sujeitas a ser apropriadas privadamente por meio da posse¹ e da grilagem. A perpetuação desse processo é vista como a brecha que mantém a falta de controle por parte do governo sobre suas terras e de políticas fundiárias, enfraquecendo os esforços para melhorar a governança fundiária no país. Por conseguinte, estimativas da integridade da identificação e mapeamento das terras públicas sofreram variações nas avaliações, indo de inferiores a 30% no Piauí, a 40% em São Paulo e acima de 50% no Pará de acordo com os membros federais do painel. Os principais órgãos públicos, como o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA), a Secretaria do Patrimônio da União (SPU) e os Institutos Nacionais de Terras, entre outros, não dispõem de uma política transparente para procedimentos em termos de terras devolutas.

O registro de direitos de terras privadas não é confiável devido a limitações do próprio sistema e do tipo de construção histórica que desenvolveu, como a variedade de legislações que foram criadas no decorrer dos anos e problemas de fraudes em registros de imóveis. Os cartórios são entidades privadas que prestam uma função pública sob delegação. Por conseguinte, têm dificuldade de se integrar com outros órgãos relacionados a terra. Além disso, as estruturas de incentivo não encorajam a geração de um registro confiável que contenha os direitos de propriedade, uma vez que, no nível de um cartório individual, as taxas se baseiam no número de registros, e não na exatidão da informação que está sendo registrada. Talvez, como consequência, as avaliações tenham concluído que, apesar da lucratividade

¹ O trecho faz parte dos resultados obtidos na aplicação da metodologia LGAF, do Banco Mundial, na qual os participantes, em consenso, admitem a existência da posse em terras públicas da União e devolutas. A título de exemplo prático, os participantes citam vários tipos de regularização fundiária realizadas pelas diferentes esferas de poderes, como o Programa Terra Legal que, segundo o art. 1º da Lei 11.952/2009 promove a regularização fundiária das ocupações incidentes em terras situadas em áreas da União, no âmbito da Amazônia Legal, discriminadas, arrecadadas e registradas em nome da União e devolutas localizadas em faixa de fronteira (incisos I e IV do art. 3º), entre outras.

percebida, os cartórios, com exceção de São Paulo, geralmente, não fazem investimentos adequados de capital em suas necessidades de curto prazo.

A cobertura do registro de imóveis é muito incompleta e desatualizada. No Pará, menos de 50% das propriedades urbanas individuais, segundo consta, são formalmente registradas, ao passo que, no Piauí e em São Paulo, calcula-se que sejam menos de 70%. No caso das propriedades rurais, a situação no Pará e no Piauí foi classificada no mesmo nível das propriedades urbanas. Além disso, de forma quase unânime, registros sobre terras públicas e privadas foram considerados desatualizados em pelo menos 50% dos casos. Os custos de transação (taxas, impostos e emolumentos) relativamente elevados para a transferência de domínio são, em parte, responsáveis por essas limitações, uma vez que podem desestimular os cidadãos a registrarem as transferências e outras transações e, inadvertidamente, incentivar a subdeclaração dos valores das transações nos cartórios e nos órgãos arrecadadores da administração pública.

Outro problema com o registro imobiliário inclui a ausência frequente de informação gráfica e as consequências que isso gera para a duplicação de reivindicações e a propagação de falsas reivindicações. A localização dos imóveis constantes do registro de imóveis geralmente é descritiva e não inclui mapas ou outras informações espaciais. Todos os três estados indicaram que menos de 50% dos registros de terras privadas inscritas no registro são prontamente identificáveis nos mapas do registro ou do cadastro. Mesmo quando as propriedades são registradas nos cartórios de cada município ou circunscrição imobiliária, os cartórios não investigam a informação nem os documentos usados para registrar as propriedades privadas. Além disso, a informação nos registros não é consolidada, o que levanta muitas questões de confiabilidade e torna quase impossível acessar a informação sobre o número e a área de propriedades registradas, assim como a posse de terras em uma determinada localidade. O problema é agravado pelo fato de que, quando registra a transação (escritura) ou outro documento, o cartório imprime um grau de legitimidade à reivindicação em qualquer local do país, mesmo sem investigar a autenticidade dos documentos de apoio.

A regulamentação é também um desafio, uma vez que todos os três estados indicaram que, com exceção das terras privadas em São Paulo, não há padrões significativos de serviços para o acesso público à informação sobre terras. Para regulamentar e inspecionar os cartórios, cada estado tem uma Corregedoria (Departamento de Assuntos Internos) e cada Corregedoria deve ser supervisionada pelo Conselho Nacional de Justiça (CNJ). No entanto, há hiatos expressivos na supervisão dos estados do Norte e do Nordeste do Brasil.

b) Ausência de um cadastro confiável e integrado de terras públicas e privadas

Diretamente relacionada com as limitações abordadas anteriormente, outra área de comprometimento da governança fundiária do Brasil é a ausência de um cadastro integrado de terras públicas e privadas. Os principais órgãos responsáveis pelas terras públicas não dispõem de um cadastro integrado e usam definições jurídicas diferentes. A ausência de um cadastro integrado de terras públicas e privadas significa que os órgãos estaduais encarregados da gestão das terras públicas estão, em grande parte, operando sem um inventário de imóveis adequado, que seria um elemento fundamental da boa administração. As avaliações de todos os três estados concluíram que é impossível acessar informações sistemáticas sobre o inventário de terras públicas. Essa é uma limitação significativa de execução das políticas públicas, como o planejamento adequado do uso da terra ou os processos de tomada de decisões sobre infraestrutura, bem como a capacidade da sociedade civil de responsabilizar os governos.

Há uma variação significativa entre os estados na proporção do cadastro do INCRA que é certificada, mas somente em quatro estados está acima de 20% da área fundiária do estado. Em um extremo estão os estados do Mato Grosso do Sul e do Acre com cerca da metade e um terço, respectivamente, da área fundiária certificada. No outro extremo estão os estados do Amapá, Rio de Janeiro, Roraima, Paraíba, Pernambuco e Sergipe, todos eles com as respectivas percentagens inferiores a 2%. A situação é melhor no caso das grandes propriedades agrícolas. Oito estados têm mais de 50% da área fundiária dessas grandes propriedades (>5.000 hectares) certificadas; por exemplo, o Ceará e o Mato Grosso do Sul certificaram mais de 80% da área de propriedades acima de 5.000 hectares.

Além disso, a Secretaria do Patrimônio da União (SPU), órgão do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, tem como responsabilidade principal a gestão de Imóveis da União; entretanto, mantém o próprio cadastro que é incompleto e não integrado ao SNCR, do INCRA. A natureza desses imóveis é muito diversa: desde propriedades estatais, terras inundadas pela maré alta, terras indígenas, florestas nacionais, terras ociosas, áreas de fronteira e bens de uso comum. A SPU é responsável por todas as terras ociosas pertencentes à União, mas não tem uma clara visão de sua dimensão.

c) Baixos níveis de tributação sobre a propriedade:

As avaliações demonstram também baixos níveis de tributação de propriedades, tanto urbanas quanto rurais, o que significa que a maioria da população raramente se beneficia da valorização das terras produzida por ações públicas, sejam elas investimentos, sejam elas decisões de planejamento. A ausência de cadastros confiáveis no âmbito municipal para o IPTU (impostos urbanos) cria graves limitações. No ambiente rural, a natureza

autodeclarada do cadastro facilita muitos tipos de fraude. Os cadastros tributários de áreas urbanas e rurais foram considerados, de um modo geral, não superiores a 70% e, em alguns casos, não mais do que 50% concluídos, exceto pela tributação rural em São Paulo. Até 1996, o INCRA cobrava o Imposto Territorial Rural, mas, devido a problemas de arrecadação, a responsabilidade foi transferida para o órgão de arrecadação de impostos, a Receita Federal (RF), com pouca alteração nos resultados. Embora a lei nº 11.250 de 2005 possibilite a descentralização dessa tributação, isso ainda está acontecendo de forma lenta. A avaliação autodeclarada feita pelos proprietários e o pouco levantamento de dados em campo por parte do INCRA e da Secretaria da Receita Federal (SRF) também significa que as propriedades rurais são subavaliadas na maior parte do tempo, prejudicando ainda mais a eficácia do imposto. As avaliações das propriedades urbanas também não são atualizadas com frequência, o que beneficia as propriedades urbanas, que mais aumentaram de valor durante o período.

d) Governança negligente na aquisição em larga escala de terras e florestas

Vários indicadores demonstram que as aquisições em larga escala no Brasil, somadas ao mapeamento deficiente das terras florestais, são responsáveis pelos poucos mecanismos de regularização ou governança, ajudados e incentivados pelo mapeamento deficiente de terras florestais. Portanto, esse desafio está relacionado a algumas das deficiências na gestão de informações sobre terras mencionadas anteriormente. Menos de 40% das terras de florestas foram demarcadas e pesquisadas com reivindicações associadas registradas. Tanto o Pará quanto o Piauí constataram que as restrições ao uso da terra aplicáveis a qualquer lote de terras rurais não podem ser determinadas sem ambiguidade na grande maioria dos casos.

Outros problemas incluem a prevalência e a natureza prolongada dos conflitos gerados pelas aquisições em larga escala de direitos de propriedade, do uso inconsistente de mecanismos de compartilhamento de benefícios e de proteções sociais e ambientais para grandes investimentos, especialmente em agricultura. No Pará e no Piauí, as instituições que promovem, canalizam ou adquirem terras ou não têm altos padrões de desempenho ético, ou, caso tenham, a implementação é variável. Em qualquer uma das situações, as contas não são submetidas a auditorias regulares. Além disso, os incentivos para promover a atenuação das mudanças climáticas via florestas, tais como o Pagamento por Serviços Ambientais (PSA) e a Redução de Emissões decorrentes do Desmatamento e da Degradação (REDD) são escassos e têm desempenho deficiente.

A aplicação da metodologia LGAF e a constatação de seus resultados ajudam o governo e a sociedade brasileira a encontrar mecanismos para avaliar e medir a capacidade de governança sobre a terra e desenvolver mecanismos

junto aos principais *stakeholders* para a atualização das informações relativas à governança fundiária.

As frequentes reuniões de *expertises* organizadas em painéis para formar por consenso os indicadores da LGAF, as discussões para a validação do relatório final e os debates em torno das políticas fundiárias suscitaram a necessidade de trabalhar com a temática fundiária de forma interinstitucional, o que acabou por criar o Grupo de Trabalho Interministerial de Governança Fundiária.

Assim, com base nos princípios das Diretrizes Voluntárias de Governança Fundiária Responsável da FAO e no resultado da aplicação da metodologia LGAF do Banco Mundial no Brasil, é possível afirmar que a criação do Grupo de Trabalho Interministerial pelo INCRA foi uma ação concreta para alcançar a boa governança. Principalmente com a pesquisa realizada pelo GTI, foi possível constatar como esses princípios estão alocados no contexto nacional, como as instituições estão organizadas, como funcionam os sistemas de registro e cadastro, qualificando a governança de terras, promovendo a sinergia entre os diversos atores do quadro institucional brasileiro e possibilitando propostas concretas para corrigir a débil governança. Os resultados obtidos no decorrer do trabalho do GTI serão tratados neste capítulo.

O Grupo de Trabalho Interministerial: Formação, Objetivos, Funcionamentos e Resultados

O Diretor de Ordenamento da Estrutura Fundiária, Richard Martins Torsiano, juntamente com o Prof. Dr. Bastiaan Reydon propuseram aos demais participantes do GTI que o grupo operasse na forma de subgrupos para trabalhar mais detalhadamente questões de interesse geral sobre o cadastro e a destinação de terras públicas com o objetivo de conhecer melhor as várias instituições participantes.

Para melhor organização dos trabalhos, a coordenação do GTI, em consenso com os demais participantes, decidiu elaborar perguntas aos órgãos com o objetivo central de nortear os trabalhos, compartilhando as informações sobre os cadastros de cada órgão. As perguntas foram divididas em dois temas: “Unificação dos Cadastros Fundiários e Temáticos” e “Destinação de Terras Públicas”.

A “Unificação dos Cadastros Fundiários e Temáticos” tratou de questões relacionadas à função dos cadastros de cada órgão; em que tipo de sistema/linguagem estão arquivadas as informações do cadastro; se a plataforma do cadastro permitiria importações e exportações de informações; se existe possibilidade de interoperabilidade e/ou integração com outras bases do governo; que tipo de informação legal se tem sobre o imóvel (segundo a definição legal utilizada pela instituição) e como implementação formaria um Cadastro Único Nacional.

Já a “Destinação de Terras Públicas” tratou de questões relacionadas à acessibilidade do cadastro das terras públicas; se as terras públicas estão mapeadas; se existe algum planejamento de destinar/afetar terras públicas a entes vinculados a seu órgão; qual o controle sobre as terras destinadas; se tem havido problemas de intrusão com as terras destinadas e se existem problemas de sobreposição dessas terras com outras destinadas por outro órgão.

As perguntas orientadoras das reuniões de trabalho do GTI serviriam de base para conhecer os cadastros de cada instituição, verificar suas perspectivas de integração com os demais cadastros e conhecer o marco legal no qual se ampara cada cadastro. Entretanto, apenas o INCRA respondeu às questões.

Foram realizadas sete reuniões do GTI até 03 de junho de 2014 com a presença de representantes dos órgãos e duas reuniões específicas com os seguintes órgãos: no dia 29 de agosto de 2014, reunião com representantes do Ministério do Meio Ambiente (MMA) e Fundação Nacional do Índio (FUNAI) e no dia 13 de novembro de 2014, reunião com representantes da Receita Federal do Brasil (RFB) e Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA).

Formação

As reuniões que discutiram os relatórios finais da LGAF, que ocorreram em 21 de agosto, 10 de outubro e 13 de novembro de 2013, podem ser consideradas o início dos trabalhos do GTI de Governança de Terras. Além da validação da metodologia LGAF, nessas reuniões ocorreram breves apresentações dos órgãos governamentais ligados à governança fundiária, a explicação de suas *expertises* e responsabilidades na estrutura fundiária brasileira, o estado da arte de seus cadastros, suas políticas fundiárias e seu interesse no tema.

Para possibilitar a participação dos órgãos relacionados à governança fundiária, dar legalidade e publicidade aos objetivos, o grupo de trabalho foi institucionalizado com a edição e publicação da portaria nº 165, de 03 de abril de 2014.

Objetivos

A Portaria foi concebida considerando a necessidade de aprofundar o conhecimento sobre o quadro legal e institucional da governança fundiária brasileira, com ênfase em evidenciar suas limitações e estabelecer possibilidades de aprimoramento. Para tanto, foi preciso conhecer as experiências de cadastros fundiários para propor a integração das bases de dados por meio da sinergia entre os órgãos da administração fundiária.

O Grupo de Trabalho Interministerial traçou os seguintes objetivos:

- a) Articular os órgãos para melhorar a governança fundiária do país;
- b) Coordenar as ações e estudos para a ampliação da governança fundiária;
- c) Coordenar as mudanças institucionais e legais necessárias à ampliação da governança fundiária brasileira;

- d) Fazer a interlocução com o governo federal brasileiro e com os demais órgãos, inclusive os financiadores, para todos os assuntos relativos à governança fundiária;
- e) Fazer a interlocução com os governos estaduais e municipais para todos os assuntos relativos à governança fundiária;
- f) Interagir com a UNICAMP no projeto de Governança Fundiária e Mercados de Terras para auxiliar na busca de informações e na interação com outros órgãos associados ao tema;
- g) Articular os órgãos e as universidades que atuam em temas afins para construir um cadastro multifinalitário integrando todos os cadastros existentes.

Para compor o GTI e atingir os objetivos, foram convidados representantes de vários órgãos da administração fundiária: Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA); Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (EMBRAPA); Instituto Brasileiro do Meio Ambiente (IBAMA); Fundação Nacional do Índio (FUNAI); Instituto Chico Mendes da Biodiversidade (ICMBio); Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA); Ministério das Cidades; Ministério do Meio Ambiente (MMA); Secretaria da Receita Federal do Brasil (SRFB); Secretaria do Patrimônio da União (SPU); Serviço Florestal Brasileiro (SFB); Secretaria do Reordenamento Agrário do Ministério do Desenvolvimento Agrário (SRA/MDA); Superintendência Nacional de Regularização Fundiária na Amazônia Legal (SERFAL/MDA); Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE); Conselho Nacional de Justiça (CNJ); Procuradoria da República do Município de Dourados/MS; Associação dos Registradores Imobiliários de São Paulo (ARISP); Banco Mundial; Instituto de Registro Imobiliário do Brasil (IRIB); Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura (FAO/Brasil) e Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP).

A partir da edição da portaria, o INCRA iniciou os contatos com os órgãos da Administração Pública relacionados a terras, elencados na portaria, convidando-os a integrar o GTI. Formalizados os convites e participações, as reuniões continuaram a ocorrer durante o ano de 2014. Na reunião do dia 02 de abril de 2013, a portaria de criação do GTI foi apresentada e lida aos membros presentes, sendo aprovada para publicação.

Avanços e Melhorias na Gestão Fundiária

Melhorias em diferentes aspectos têm colaborado com a gestão fundiária nacional:

- a) Cadastros

Os órgãos participantes do GTI concordaram com a necessidade de integração da base de dados dos cadastros fundiário e temáticos, proporcionando a sinergia entre estes. A integração proposta foi materializada por meio de duas iniciativas: a primeira refere-se à criação do Cadastro

Nacional de Imóveis Rurais (CNIR), no âmbito das terras rurais, pelo INCRA e a Receita Federal do Brasil por força da lei nº 10.267/2001; a segunda, proposta pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão e apresentada pela Receita Federal, refere-se à criação da plataforma de integração das informações territoriais rurais e urbanas de todo território nacional, o Sistema Nacional de Gestão de Informações Territoriais (SINTER), aprovado em 2016, que aguardava regulamentação desde 2009. Além destas iniciativas, o Cadastro Ambiental Rural (CAR), criado pela Lei 12.651/12, também teve grandes avanços. O CAR é um importante registro eletrônico obrigatório para todos os imóveis rurais, que tem o objetivo de integrar as informações ambientais referentes à situação de Áreas de Preservação Permanente (APP), áreas de Reserva Legal (RL), florestas e remanescentes de vegetação nativa, áreas de uso restrito e áreas consolidadas das propriedades e posses rurais nacional. Portanto, ele auxilia na formação da base de dados estratégica para o controle, monitoramento e combate ao desmatamento, bem como no planejamento ambiental e econômico dos imóveis rurais (MMA, 2016).

b) Georreferenciamento

Em novembro de 2013, visando agilizar os procedimentos de certificação de imóveis rurais para dar continuidade à implantação do Cadastro Nacional de Imóveis Rurais (CNIR), o INCRA e o Ministério do Desenvolvimento Agrário desenvolveram o Sistema de Gestão Fundiária (SIGEF). O sistema automatizou todo o processo de certificação, garantindo agilidade, transparência, segurança e simultaneidade na certificação, promoveu a integração de dados fundiários de outros órgãos públicos e integrou os dados da certificação existentes no INCRA com o Cartório de Registro de Imóveis. Atualmente, mais de 70% do território nacional está georreferenciado, e isso se deve a uma ação do INCRA que, desde 2004, certificou o georreferenciamento de 224 mil parcelas do território nacional, totalizando mais de 245,6 milhões de hectares. A área certificada pelo INCRA com precisão posicional de 50 cm é superior à soma dos territórios de países como Alemanha, Espanha, Itália, Noruega e Suécia.

c) Plataforma multipartes

Desde 2015, a UNICAMP desenvolve atividades conjuntamente com a Universidade de Utrecht, na Holanda, por meio do *Land Forum*, com o objetivo de construir uma plataforma com múltiplos atores com o intuito de promover a sinergia entre os setores público, privado e a sociedade civil para a melhoria da governança fundiária da terra, investimentos responsáveis no agronegócio e, conseqüentemente, para o desenvolvimento econômico sustentável. A construção da plataforma se deu em três fases: 1) mapeamento dos grupos de atores-chave e seus representantes; 2) reuniões e convites formais para a criação do grupo e 3) reuniões

do fórum para discutir os principais desafios para investimentos rurais responsáveis.

Em novembro de 2015, foi iniciado um diálogo com a Sociedade Rural Brasileira (SRB), a principal liderança nacional entre os produtores rurais para a formação de um grupo de trabalho multipartes. O propósito do grupo é formar uma plataforma que construa as bases para a ampliação da governança de terras, dê segurança jurídica e promova o desenvolvimento sustentável no Brasil. Os objetivos específicos são a criação de uma plataforma que estabeleça canais de diálogo e permita a construção de consenso para ampliar a governança de terras no Brasil, a identificação de sinergias entre interesses dos diversos grupos representados na plataforma e outras ações que levem a melhorias na segurança jurídica da terra.

No encontro do Land Fórum, em 2016, o grupo brasileiro coordenado pela equipe da UNICAMP conseguiu articular e estar presente com representantes dos setores público, privado e da sociedade civil, ampliando a sua base de representatividade no Brasil com a participação na Coalização Brasil para o Clima, Florestas e Agricultura.

Governança Policêntrica

No início da década de 1950, Michael Polanyi desenvolveu o conceito de policentralidade² (ou policentricidade) em seu livro *The Logic of Liberty*. A definição mais simples do conceito expressa um sistema social com vários centros de decisão tendo prerrogativas limitadas e autônomas e operando sobre um mesmo conjunto de regras gerais.

Passados alguns anos, esse conceito se difundiu para o Direito nos Estados Unidos, para o estudo de redes urbanas e, finalmente, para os estudos sobre governança, graças à contribuição de Vincent e Elinor Ostrom da Escola de Análise Institucional de Bloomington – Elinor Ostrom, que recebeu o Prêmio Nobel em economia no ano de 2009, é considerada a principal responsável pela difusão do conceito de governança policêntrica.

A estruturação teórica do conceito de policentralidade, na forma como Elinor Ostrom propõe, contém três características principais: 1) a multiplicidade de centros de decisão, analisada em termos da habilidade desses centros em implementar diferentes métodos na prática, a presença de várias camadas de decisão autônomas e a existência de um conjunto de objetivos comuns ou compartilhados; 2) O arranjo institucional e cultural que determina o sistema abrangente de regras³, definindo o sistema policêntrico, é analisado em termos de questionamentos sobre se a jurisdição dos centros de decisão é separada territorialmente ou sobreposta, se estes

² *Polycentricity* no original.

³ *The overarching system of rules* no original.

centros de decisão estão envolvidos na construção das regras abrangentes, se as regras são aceitas como úteis para os centros de decisão e em relação à natureza do mecanismo de escolha coletiva (via mercado, consensual ou via maioria); 3) Por último, a ordem espontânea gerada pela competição evolucionária entre as ideias dos diferentes centros de decisão, métodos e formas de fazer as coisas é analisada em termos de questionamentos sobre a existência de saída livre (isto é, se os centros de decisão podem decidir sair do arranjo), se as informações relevantes para as tomadas de decisões são públicas (disponíveis igualmente para todos os centros de decisão) ou secretas e, finalmente, em relação à natureza da entrada no sistema policêntrico (livre, baseada em meritocracia ou espontânea) (ALIGICA; TARKO, 2012, p. 254).

Assim, dada a estruturação do conceito, define-se como condição necessária para a policentralidade: a) o exercício ativo de diversas opiniões e preferências (ideias ou métodos de como conduzir algo são atualmente implementados por pelo menos um centro de decisão); b) compatibilidade de incentivos ou alinhamento entre regras e incentivos (as regras são consideradas úteis pelos agentes sujeitos a elas, e as consequências das regras são relativamente transparentes); c) camadas autônomas de decisão (os diferentes centros de decisão podem tomar decisões operacionais autônomas).

Conforme constatado, verifica-se que, no Brasil, existem inúmeros órgãos atuando nas diferentes áreas da governança de terras. Para exemplificar, na regularização fundiária, existem os órgãos estaduais de terras, o INCRA, o Programa Terra Legal, o SPU, as prefeituras, a Justiça e os cartórios, que concedem títulos de terras e regularizam posses. Cada um desses órgãos procura executar sua tarefa da melhor maneira possível, com seus objetivos específicos, mas de formas e com instrumentos jurídicos e operacionais distintos.

O fato de existirem vários órgãos atuando em diferentes níveis geográficos ou institucionais não significa necessariamente um problema, como às vezes se compreende, embora haja necessidade de coordenação entre as ações de regularização.

Tendo em vista a falta de articulação institucional dos órgãos responsáveis pela gestão fundiária, faz-se necessário um centro de decisão e objetivos específicos que sejam claramente atendidos pelo quadro institucional de gestão de terras do país.

A governança policêntrica é uma solução que vem justamente ao encontro dessa necessidade, pois tem a vantagem de ser uma metodologia de análise que contempla a intercooperação entre diferentes instituições num ambiente institucional complexo, como é o caso da governança da terra no Brasil.

O objetivo da governança policêntrica é fazer com que os órgãos, ao trabalharem em conjunto, possam estabelecer regras claras para as atuações e possibilitar sinergias.

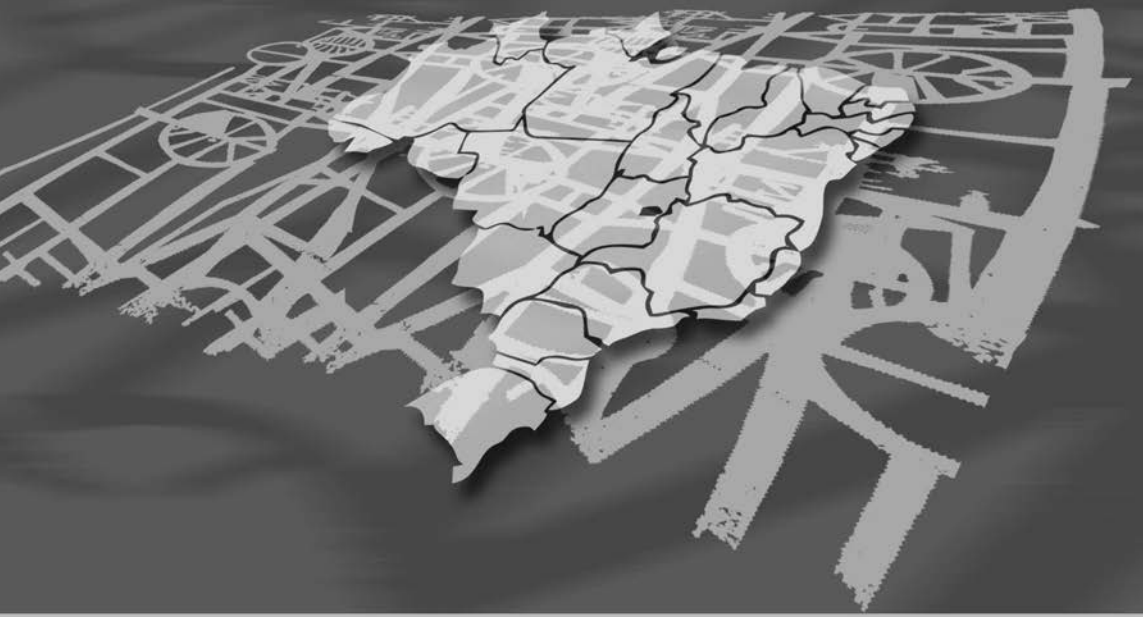
Embora exista o exercício ativo de opiniões diversas e camadas de decisão autônomas, a estrutura de órgãos e atores envolvidos na gestão da terra nem sempre compartilham de objetivos em comum. Basta imaginar a diversidade de órgãos relacionados à gestão da terra, cada um sendo capaz de tomar decisões autônomas e tendo uma grande diversidade de opiniões no exercício de suas responsabilidades. Como

ilustração, é somente necessário imaginar o número de órgãos federais (ICMBio, Incra, Mapa, MDA, FUNAI etc), estaduais (Institutos de Terras, corregedorias estaduais), locais (municípios, cartórios de registro, tabelionatos etc), organizações não governamentais e outros envolvidos. Um dos maiores problemas que emergem dessa metodologia é a falta de um objetivo em comum ou compartilhado que pudesse dar um mínimo de coesão à articulação para gerar um ambiente de diálogo entre os múltiplos centros de decisão.

O ponto específico da disponibilidade de informação é, no nosso caso, um dos problemas mais críticos a serem resolvidos antes que se possa dar um funcionamento policêntrico virtuoso na gestão da terra no Brasil. O acesso e disponibilidade de informação são extremamente restritos e geralmente disponibilizados apenas dentro de cada centro de decisão. Existem, ainda, os problemas internos à própria instituição, resultando na falta de organização homogênea das informações geradas ou coletadas. Um exemplo contrário a isso, exatamente pelo papel articulador do órgão, é o INCRA, onde houve uma evolução clara, nas últimas décadas, na quantidade e qualidade de informações disponibilizadas tanto publicamente quanto interinstitucionalmente para outros órgãos que realizam a gestão da terra. A grande maioria dos órgãos tem dificuldade para organizar e disponibilizar informações (senão publicamente, ao menos para outros órgãos que participam da gestão da terra), como o exemplo notório dos cartórios, que, além de não terem uma centralização de informações, dificultam o acesso a elas. Nesse sentido, o SINTER e o CAR, cada qual com sua especificidade, trazem grande contribuição, uma vez que reúnem as informações em uma única plataforma.

REFERÊNCIAS

- ALIGICA, P.D., TARKO, V. Polycentricity: From Polanyi to Ostrom, and Beyond. **Governance**, v. 25, n. 2, 2012, p. 237–262.
- BID. **Relatório Anual 2001**. Disponível em: <http://www.iadb.org/EXR/ar99/pdf/por/IA2001_por.pdf>. Acesso em: 31 ago. 2016
- BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. **Cadastro Ambiental Rural (CAR)**. Disponível em: <<http://www.mma.gov.br/mma-em-numeros/cadastro-ambiental-rural>> Acesso em: 12 de set 2016.
- BRESSER-PEREIRA, L.C. Reforma do Estado nos anos 90: lógica e mecanismos de controle. **Lua Nova Revista de Cultura e Política**, n.45, 1998.
- BURKY, S.; PERRY, G. **Beyond the Washington Consensus: institutions matters**. Washington: World Bank, 1998.
- FAO. **Diretrizes Voluntárias**. Disponível em: <<http://www.fao.org/3/b-y7937o.pdf>>. Acesso em: 31 ago. 2016.
- _____. **Buena gobernanza en la tenencia y la administración de tierras**. (Estudios sobre tenencia de la tierra, 9). Roma, 2007.
- _____. **The State Of Food And Agriculture 2009**. Disponível em: <<http://www.fao.org/docrep/012/i0680e/i0680e.pdf>>. Acesso em: 31 ago. 2016
- WORLD BANK. **World Development Report 2002**. Disponível em: <<https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/5984/WDR%202002%20-%20English.pdf?sequence=1&isAllowed=y>>. Acesso em: 31 ago. 2016
- _____. **Marco de Avaliação da Governança Fundiária - 2013**. Disponível em: <http://siteresources.worldbank.org/INTLGA/Resources/Final_Portuguese_Manual_for_uploading_July_2014.pdf>. Acesso em: 31 ago. 2016
- _____. **Annual Report 2014**. Disponível em: <<https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/20093>>. Acesso em: 31 ago. 2014.
- _____. **Doing Business / LAC 2014**. Disponível em: <<http://documents.worldbank.org/curated/en/324051468026969623/pdf/834110DB140LAC0Box0382128B00PUBLIC0.pdf>>. Acesso em: 31 ago. 2016.



Histórico de ocupação do estado do Mato Grosso e os reflexos em sua go
do Pará • Débil governança de terras no Brasil: o caso do cerrado piaui
rural no Brasil • Fragilidade dos direitos de propriedades no Brasil: dia
ocupação do estado do Mato Grosso e os reflexos em sua governança de
Débil governança de terras no Brasil: o caso do cerrado piauiense • Impl
• Fragilidade dos direitos de propriedades no Brasil: diagnóstico e estim
do Mato Grosso e os reflexos em sua governança de terras • Debilidad
de terras no Brasil: o caso do cerrado piauiense • Implicações da melho
dos direitos de propriedades no Brasil: diagnóstico e estima de alguns c
Grosso e os reflexos em sua governança de terras • Debilidade da gove
no Brasil: o caso do cerrado piauiense • Implicações da melhoria de gov
de propriedades no Brasil: diagnóstico e estima de alguns custos para o
reflexos em sua governança de terras • Debilidade da governança de terr
do cerrado piauiense • Implicações da melhoria de governança de terras
no Brasil: diagnóstico e estima de alguns custos para o setor florestal •
governança de terras • Debilidade da governança de terras no Brasil: o

PARTE 3

Débil governança de terras no Brasil: evidências e casos

10

Histórico de ocupação do estado do Mato Grosso e os reflexos em sua governança de terras¹

BASTIAAN PHILIP REYDON
VITOR BUKVAR FERNANDES
ANA PAULA DA SILVA BUENO
GABRIEL PANSANI SIQUEIRA

Introdução

Atualmente, o Estado de Mato Grosso exerce um protagonismo ímpar no que tange à agropecuária. Entretanto o estado continua a enfrentar problemas fundiários de várias ordens: desde uma quantidade imensa de propriedades com elevada insegurança fundiária, passando por inúmeros pequenos posseiros que têm dificuldades de ter seus direitos garantidos, até o elevado índice de grilagem de terras públicas.

A proposta central deste capítulo é analisar a capacidade de governança fundiária do território mato-grossense para verificar os principais problemas fundiários existentes nesse estado e propor um conjunto de soluções. Será apresentado um breve registro dos principais marcos legais da regulamentação da posse, compra, venda e uso da terra no Mato Grosso e na União, assim como alguns elementos de ordem social, política e econômica que contribuem para conformação desse arranjo institucional.

A grave situação de governança de terras enfrentada hoje é parcialmente decorrente de um processo ocupacional que começou com a Coroa Portuguesa no século XVI. O quadro legal e institucional acabou por agravar e complicar ainda mais os

¹ Este capítulo é uma síntese dos resultados obtidos no projeto “Diagnóstico e Identificação de Desafios, Demandas e Possíveis Soluções para a Regularização Fundiária na região norte do Mato Grosso” desenvolvido em conjunto com o Instituto Centro de Vida (ICV) em 2014.

problemas, independente das tentativas propostas para solucioná-los. Historicamente, a posse de terras no Brasil (e, por consequência, no Mato Grosso) foi formalmente regulada, mas operacionalizada de forma inadequada, implicando leis de acesso a terra que desempenharam um papel distorcido ou fragilizado.

A história política e econômica do Estado do Mato Grosso foi condicionada pela sua fronteira internacional e pela exploração de recursos naturais (ouro, madeira, pecuária e *commodities* agrícolas). Estes foram responsáveis pela fundação do estado e pelo processo de ocupação do seu território. No período pós-1985, o propósito era fazer a consolidação da ocupação territorial no estado, realizada até meados da década de 80, e dos desenvolvimentos conquistados. Neste capítulo, procurou-se dar enfoque à apresentação de algumas informações quantitativas das características socioeconômicas, ambientais e fundiárias do estado, mostrando como ocorreram essas mudanças e consolidações, bem como suas contribuições para o quadro atual do estado.

A Seção 2 apresenta um breve panorama histórico da região hoje denominada Mato Grosso, que servirá de referencial para a avaliação da governança fundiária do estado.

A Seção 3 mostra a situação fundiária atual elaborada com base na literatura existente sobre a história da ocupação do estado e dados secundários colhidos dos bancos de dados oficiais, como o censo demográfico e sites das instituições relacionadas à administração pública federal, estadual e municipal.

A Seção 4 descreve as propostas de políticas para a ampliação da governança fundiária em quatro tópicos gerais: políticas articuladas com o governo federal, políticas gerenciadas em nível do governo estadual, políticas relacionadas com o Poder Judiciário estadual e políticas de incentivo à governança fundiária municipal.

A última seção conclui o capítulo, recuperando os principais pontos abordados ao longo do texto, e apresenta as considerações finais a respeito das boas práticas em governança de terras.

Processo Histórico de Ocupação do Estado

O presente capítulo busca discorrer sobre o processo de ocupação do Estado do Mato Grosso por uma perspectiva histórica, mostrando seus impactos na organização atual da região e seu papel na definição e exercício dos direitos de propriedade. Baseado nisso, o texto foi dividido em cinco repartições históricas marcadas pela mudança nas instituições federais e estaduais que influenciaram diretamente a apropriação do território, os diferentes tipos de ocupação observados e os impactos dos arranjos institucionais (e legais) do interior do estado.

O entendimento das especificidades do acesso a terra, seu uso e as políticas que o regem são determinantes para a formulação de políticas públicas e tomada de ações efetivas na resolução de conflitos, sobretudo aqueles relacionados com a falta de governança fundiária.

Os períodos que marcam os fundamentos histórico-institucionais dos processos de ocupação territorial no Mato Grosso são: a) aurífero-militar (entre 1500 e 1850); b) ocupação formal (de 1850 a 1945); c) marcha para o Oeste (de 1945 a 1970); d) ocupação estratégica (de 1971 a 1985) e e) condições atuais e entraves à governança de terras.

Período Aurífero-Militar (1500-1850)

Este primeiro recorte do histórico de ocupação do Estado do Mato Grosso corresponde às primeiras décadas de ocupação do Império Português na região. Muito dessa ocupação se deu em função da descoberta de ouro em 1718, algo que representou um problema estratégico para a Corte devido à sua proximidade com rotas de comércio e escoamento movimentadas, perto da região de *La Plata*, reconhecida pelo controle espanhol. Assim, a fundação de Cuiabá foi resultado direto dessa dinâmica.

Desvinculada da Capitania de São Paulo, a nova Capitania de Mato Grosso foi criada em 1748. Com uma posição estratégica de fronteira, a Coroa Portuguesa procurava conter os avanços espanhóis e expandir sua ocupação territorial. A função de proteger o território e a exploração do ouro foram determinantes para o estado e o começo de sua ocupação.

Para viabilizar esse domínio sobre a região, a Coroa se utilizou da “política das mercês”, que corresponde a uma titulação honorária em reconhecimento a serviços prestados à Coroa. Uma prática muito utilizada no Império, baseia-se na distribuição de títulos honorários e recompensas a pessoas cuja atuação resultava em benefícios para a Coroa, nesse caso, decorrentes da exploração de recursos naturais (o ouro).

A criação de uma estrutura institucional para a nova capitania, associada ao aumento da tributação, legitimou a posse dessa parte da Colônia pelos portugueses. Porém, ao mesmo tempo, esse aumento de influência sobre a área metropolitana também resultou no aumento das tensões entre os oficiais portugueses e os colonos previamente instalados, considerando que as tradicionais rotas de contrabando se tornaram muito óbvias para o escoamento de uma parte significativa da extração obtida com o descobrimento de novas minas.

Contudo, o interesse colonialista e os movimentos de ocupação do território mato-grossense formaram o que ficou conhecido como “capitania fronteira-mineira” (JESUS, 2011). Essa condição era caracterizada pela concentração de diferentes atribuições incorporadas à figura do sesmeiro, que podia variar (e se recombinar) entre representante político, militar, latifundiário e/ou mineiro e por diversas atribuições associadas ao papel de administração de patrimônio e defesa do território colonial ou das dinâmicas da expansão mineradora.

A evidência confirma a tese inicial: o começo da ocupação do Mato Grosso teve clara finalidade de defesa militar e extração aurífera. Essa característica é enfatizada por Silva quando diz que “temos que considerar que estamos falando de uma

capitania de fronteira, onde as tropas militares eram importantes na manutenção das fronteiras e os cargos militares representavam prestígio” (SILVA, 2011, p. 9).

O status de “capitania fronteira-mineira” é fundamental para entender as direções que o uso e a posse de terras no estado tomaram nos séculos seguintes com a inflexão política da Independência, a importância da reafirmação da defesa da região e sua manutenção, contribuindo para a permanência de um forte componente militar no estado.

Nessa época, no Brasil, principalmente, em estados como o Mato Grosso, onde a Coroa tinha um acesso dificultado, a aquisição indevida de terras públicas era uma prática comum, herdada do sistema sesmario, de forma que o sesmeiro (normalmente) possuía terras além dos limites estabelecidos pela lei. Isso é consequência das dificuldades enfrentadas pela Coroa em instituir a lei e manter controle administrativo sobre as terras ocupadas.

Ocupação Formal (1850-1945)

A Lei de Terras (1850) foi promulgada para que fossem impostas restrições ao acesso a terra no Império. Essa era uma medida para racionalizar o acesso a terra por meio de suporte institucional a sua compra, venda e uso. Dessa forma, os principais objetivos da lei eram: organizar o acesso a terra, restringir o acesso a terras desocupadas, estabelecer um registro que determinasse as terras devolutas (que pertenciam ao Estado) e transformar a terra em um ativo confiável para empréstimos, crédito e financiamentos. A Lei de Terras é considerada como a estrutura analítica fundamental para a primeira ordenação fundiária do Brasil em termos legais, sendo que sua tentativa de racionalizar a propriedade de terras por lei serve como uma demarcação histórica dos limites entre terras públicas e privadas.

Com o advento da República, em 1889, as terras devolutas passam a ser de responsabilidade dos estados da Federação, como instituído pela Constituição de 1891. Com isso, o Brasil presencia a criação de várias leis estaduais para regulação e controle de terras e medidas de acesso a elas.

No Mato Grosso, a primeira lei de terras estadual foi instituída pela lei nº 20/1892, implementada pelo decreto nº 38/1893. De forma geral, essa resolução foi estruturada com base no Ato Imperial de 1850, adaptada aos interesses dos proprietários, dando condições para o reconhecimento das sesmarias, mesmo que não cumpridas as cláusulas impostas no passado das posses mansas e pacíficas das terras ocupadas e cultivadas. Em outras palavras, a terra deveria estar ocupada e cultivada para ser legitimada.

Os prazos para mediação e regularização das áreas foram dilatados para 15 de novembro de 1889, contrariando a Lei de Terras de 1850. Foi assegurado o direito de preferência para a compra de terras devolutas que estavam sob o domínio particular, cujos títulos não preenchiam os requisitos exigidos para legitimação ou revalidação. Com essas medidas, a lei estadual beneficiaria os interesses dos grandes posseiros. (MORENO, 1999).

Se antes a mineração absorveu a mão de obra local, ela a pulverizou ao longo do território em pequenas cidades de futuro incerto. A pecuária servia (economicamente) aos pressupostos imperiais: a ocupação de um amplo território necessário apenas para a defesa da fronteira oeste. Com a Proclamação da República, esse modelo de ocupação foi reforçado pela dominância da pecuária e a exportação dos produtos mato-grossenses.

Assim, algumas culturas ligadas à pecuária e à exploração madeireira se estabeleceram em um modelo econômico chamado madeira-arroz-pecuária, no qual o desmatamento oferecia madeira para a pecuária (e eventual exportação) e o arroz “domesticava” o solo recém-aberto, diminuindo a ocorrência de plantas daninhas e preparando a área para o gado.

Entre os anos de 1892 e 1930, os esforços do governo do estado estavam focados em legitimar antigas posses, mesmo contrários à Legislação Federal, validando títulos aos indivíduos que os apresentassem. A legitimação e a regulação das posses eram feitas com base nos registros dos Governos Executivos Municipais, por juízes comissários, validando o tamanho descrito no título, porém contrapondo os limites impostos pelas leis do Império e pela Lei de Terras. As medições, registros e demarcações das áreas eram de responsabilidade de um juiz comissário (apresentado pelo presidente da província) e um agrimensor. Sendo terras devolutas, as medições e demarcações eram tarefas do requisitante, sendo o juiz comissário encarregado pela aprovação do serviço e pela descrição das áreas marcadas nos mapas.

No caso do Mato Grosso, a legislação permitia a incorporação das áreas desocupadas ao redor das propriedades, desde que não excedessem 150 ha, uma característica que era adicionada às terras vendidas pelo estado após 1892. O número de expansões de terras regularizadas era tal que, entre 1899 e 1929, dos 910 títulos comissionados por essa medida, existiam 650.877 hectares determinados por ofício e 4.294.216 acres por extrapolação das áreas resultantes dessa incorporação de terras desocupadas.

A criação dos “Distritos por Determinação” e a figura do juiz comissário garantiam que qualquer forma de regulação da propriedade de terra na região estaria sujeita às vontades do estado, considerando que o juiz geralmente agia de forma conivente com o poder vigente e teria a última palavra em qualquer questão local para a regulação fundiária. Existiram tantos abusos administrativos que a figura do juiz comissário foi abolida em 1897.

Com essa medida, o processo de regulação fundiária se tornou responsabilidade de um agrimensor registrado em uma organização pública determinada, porém ainda apontado pelo presidente da província. Considerando os dados apresentados, é percebido que a concentração do conhecimento técnico e de mercado centralizado na figura do agrimensor não foi suficiente para superar os problemas fundiários e de regularização de terras.

Com as exportações de ouro e diamante durante o século XVIII, a população do Mato Grosso chegou a atingir 40.000 habitantes. No começo do século XIX, com o fim desse ciclo econômico, sua população decaiu para 27.000 habitantes, mantendo um crescimento vegetativo ao longo do século (algo muito parecido com a “involução de subsistência” observada em Minas Gerais). Contrastando com esse quadro demográfico desfavorável, as migrações internas oferecem evidências para as razões que levaram a população local a tal comportamento (BORGES, 2001, p. 39). O movimento migratório é claramente relacionado com as principais atividades econômicas exercidas na província. Portanto, a expansão da pecuária, extensiva desde seu início, contribuía para esse vazio demográfico, pois permitia grandes áreas de terra para pastagens.

De acordo com Borges (2001), existem três etapas que contribuíram com evidências desse processo na região:

- 1) 1870-1890: limitações nas exportações
- 2) 1890-1914: predominância e organização das atividades extrativistas (ervamate e borracha)
- 3) 1914-1930: preponderância da exportação de gado (novilho, charque e outros produtos animais associados)

Além desses aspectos econômicos, o quadro demográfico também tem relação com grandes conflitos políticos marcados pela violência e repressão que originaram a instabilidade do Período Regencial.

Nesse momento, a participação de portugueses em posições administrativas era percebida como um privilégio herdado do Período Colonial, criando um mecanismo de divisão intransponível dentro da província, algo que se agravou durante o conflito com o Paraguai, quando o território mato-grossense foi invadido. Com o fim da guerra, a parte sul da província se orienta ao redor de novas lideranças que vão de encontro com o antigo coronelismo vigente, buscando o controle de terras. Assim, reestrutura-se a tensão política que se desenvolve em instabilidade social (CORRÊA, 2009), agravando as dificuldades e a crise econômica decorrente do fim do ciclo econômico da mineração. Portanto, de acordo com o mesmo autor, a história do Mato Grosso no final do século XIX até século XX foi marcada pela “história da população armada” (CORRÊA, 2009, p. 66).

Essa situação de disputas políticas mediadas pela violência entre interesses de diferentes elites influenciaram negativamente qualquer intenção de desenvolvimento econômico na região. Quando o boom econômico se extinguiu, a estagnação no século XIX tomou posição e as atividades extrativistas se desenvolveram em uma condição já limitada, ligada a uma demanda circunstancial.

Nesse sentido, a revolução de 30 impactou o Mato Grosso em seu contexto sociopolítico, desmantelando a estrutura repressiva existente e expropriando o componente humano da equação. Com relação às questões fundiárias, o “Governo

Provincial” determinou que novos ajustes fundiários fossem resolvidos em julgamento, extinguindo o modelo administrativo como era feito até então. Dessa mesma forma, foram feitas mudanças na legislação fundiária para moralizar os serviços associados a terra e implementar a efetiva colonização incentivada pelo governo federal.

De maneira geral, desde o estabelecimento do primeiro quadro institucional fundiário no Brasil até as revisões propostas pelo governo Vargas, existiu, no Mato Grosso, a consolidação de um arcabouço repressivo associado à propriedade de terra por grandes latifundiários. Marcado pela flexibilidade seletiva das instituições regulatórias fundiárias com deficiências estruturais em sua criação, foram favorecidos apenas aqueles com poder ou recursos suficientes para se autodeterminarem proprietários em disputas por terras nas fronteiras.

Com a integração do Mato Grosso à economia nacional por meio da expansão de atividades como a pecuária e a extração do látex nos seringais do norte, as tensões aumentaram ainda mais devido a uma maior valorização do espaço ali disponível. Com o aumento da imigração e dos interesses do Estado na região nas décadas subsequentes, a situação apenas se agravou com mais conflitos sociopolíticos.

Marcha para o Oeste (1945 – 1970)

O período de 1945 até 1970 foi muito influenciado pelo projeto do governo Vargas que visava transpor significativa parte da população para regiões “inexploradas” no interior do país. Os programas de migração e ocupação podem ser interpretados como políticas de distribuição de terras para trabalhadores rurais que se dispuseram a essa mudança. Parte da motivação para essa proposta se deu por diversos motivos, entre eles, a necessidade de distribuir o capital condensado na República para outras regiões, acompanhando as ondas migratórias. De qualquer maneira, foi o suficiente para mudar drasticamente as características demográficas e da paisagem, o que, até então, se restringia às regiões costeiras do país.

Essa mobilização se deu a partir da organização de assentamentos de colonos e projetos de infraestrutura como hospitais, estradas, saneamento e organização fundiária. Um importante marco inicial desse novo paradigma de ocupação foi a expedição Roncador-Xingu (1942-1943) (LIMA FILHO, 2000, p. 67), começando em Uberlândia (MG) até o rio Araguaia, na fronteira dos estados de Mato Grosso e Tocantins. No final, a “Marcha para o Oeste” foi responsável pela fundação de 43 cidades, construção de 19 pistas de aterrisagem e contato com mais de 5.000 índios em um período marcado pela intensa intervenção do governo federal.

Nessa fase, houve um intenso crescimento populacional no Estado do Mato Grosso e um significativo aumento na urbanização, apesar das populações rurais permanecerem predominantes, como acontecia, similarmente, em outros estados. Nas áreas rurais, durante o período de 1920 até 1960, ocorreu um expressivo crescimento no número de estabelecimentos, de 3.484 para 48.104. Essa evidência sugere um aumento na incorporação de novas áreas e expansão da fronteira interna (um importante objetivo da “Marcha para o Oeste”).

No dia 6 de janeiro de 1953, foi promulgada a lei nº 1.806, que instituiu o Plano Econômico para o Desenvolvimento Amazônico. Em seu artigo 22, criou a Superintendência do Plano de Valorização Econômica da Amazônia (SPVEA), cujo principal objetivo era estabelecer a colonização da Amazônia por meio de uma sociedade economicamente progressiva e estável que pudesse, a seu próprio encargo, desenvolver a região, providenciando a execução de suas atividades socioeconômicas de forma complementar ao direcionamento da economia brasileira.

A SPVEA estava localizada em Belém (PA), diretamente subordinada à Presidência e composta por 9 estados e territórios nacionais, sendo eles: Pará, Amazonas, Maranhão, Mato Grosso, Goiás e os territórios Acre, Amapá, Rio Branco Roraima e Guaporé Rondônia. A superintendência só foi completamente estabelecida e operacionalizada em meados da década de 60, constituída como uma política desenvolvimentista cujo principal objetivo se tornou a recuperação da atividade extrativista da borracha. (CASTRO et al., 2002, p. 65).

O governo do Estado do Mato Grosso, por sua vez, priorizou as políticas centralizadas na venda/comércio de terras públicas e/ou vazias, em harmonia com as políticas e propostas de assentamento da população migrante. Em segundo plano, começou a promover a regulação de terra, criando o Departamento de Terras e Colonização (DTC) em 1946. Assim, o governo do estado começou a conduzir uma revisão das leis fundiárias, criando um arcabouço liberal para poder acelerar os processos de privatização das terras desocupadas, legalizando antigas ocupações particulares, enquanto reforçava as iniciativas federais de colonização, e transformando a política de colonização em um mercado rentável, inclusive com o pagamento de favores políticos, como constatado, em 1955, pelo Senado Federal.

O DTC foi cancelado diversas vezes no estado por fraude e outras ocorrências, sendo definitivamente fechado em 1966. Porém não houve a criação imediata de um órgão similar para tratar da administração fundiária. Assim, entre 1966 e 1977, a concessão de terras no estado ficou a cargo da Assembleia Legislativa.

O fechamento do DTC motivou a especulação e a negociação de “Títulos Voadores” ou “frios”, cabendo aos seus adquirentes ajustá-los a alguma “terra livre” desocupada, condição necessária para a regularização da propriedade real imóvel (MORENO, 1999, p.79). Assim, depois de adquiridos, os títulos eram ajustados em áreas não tituladas e registrados no Cartório de Registro de Imóveis. O próprio estado lançou mão desse expediente para verificar a situação das terras sob seu domínio. Foi nessa época que surgiram também os “beliches fundiários”, um sistema em que a mesma área era vendida e registrada por diferentes pessoas, gerando a sobreposição de títulos.

No cenário federal ocorria, concomitantemente, a abertura da Amazônia para a entrada de capital nacional e internacional com o anúncio de várias políticas de desenvolvimento que valorizariam as terras do Mato Grosso. O Instituto Nacional de Reforma Agrária (INCRA) passou a desenvolver ações fundiárias pela União e pelo estado, e assim foi criada, em 1977, a Companhia de Desenvolvimento do

Estado de Mato Grosso (CODEMAT), como a colonizadora oficial do estado. Dando seguimento a esse processo, no início dos anos 70, o governo federal permite que as empresas privadas de colonização participem da colonização da Amazônia. Dessa forma, milhões de hectares foram apossados e vendidos aos agricultores do sul do Brasil.

O processo contemporâneo de colonização da Amazônia foi determinado em 1964, durante o Golpe Militar, visando objetivos de integração nacional. O presidente Castelo Branco anunciou, em 1966, um plano federal chamado de “Operação Amazônia”, que tinha como proposta o desenvolvimento econômico da região amazônica, o fortalecimento das áreas de fronteira e a integração da região ao contexto nacional. Para isso, a SPVEA foi transformada em SUDAM (Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia) com a incorporação do papel de gestora do programa de incentivos fiscais e creditícios para o desenvolvimento da Amazônia e as atribuições da superintendência. A expansão da malha rodoviária acompanhada pela criação do Banco da Amazônia e da Superintendência para a Zona Franca de Manaus constituíram-se em um todo organizado, coerente, construído com vistas à implementação de grandes projetos agropecuários e colonizatórios.

Em consonância com esse curso de ação, o Plano de Integração Nacional (PIN), cuja parte referente à política territorial seria responsável pela construção das rodovias Transamazônica e BR-163, era constituído de um conjunto de programas que visavam beneficiar, em teoria, pequenas e médias propriedades agrícolas. As linhas gerais da implantação do programa podem ser apreendidas por meio de suas diretrizes centrais, sumarizadas da seguinte forma (OLIVEIRA, 2005): abertura de duas rodovias na Amazônia (a Transamazônica e a rodovia BR-163, que ligava Cuiabá a Santarém); implantação de um programa de colonização na faixa de 10 km ao largo das rodovias criadas e transferência para o programa de 30% dos recursos financeiros oriundos do imposto de renda.

Existiu uma série de políticas objetivas direcionadas ao desenvolvimento do Estado do Mato Grosso, principalmente à sua fração amazônica, representando um progresso relativo à distribuição de terras. Porém era necessária a ênfase no assumido caráter privatizador como essência e princípio pelas iniciativas de colonização e pelo modo como foram construídas, não de forma a assegurar o acesso democrático a terra, mas como uma ferramenta de expansão dos grandes empreendimentos agrícolas.

Ocupação Estratégica (1971-1985)

Esse período foi marcado pela colonização privada e a modernização da agricultura devido à sistemática intervenção militar. É possível observar grandes mudanças no quadro legal e institucional com a incorporação de programas para a administração tributária e de crédito voltados ao desenvolvimento de comunidades no norte do país. Arelados à expansão da malha rodoviária, à estabilidade dos preços/inflação, à mitigação dos desequilíbrios regionais e à abordagem dos déficits no balanço dos

pagamentos, as mudanças institucionais aspiravam o retorno do crescimento econômico por meio do investimento autônomo. Esses seriam os objetivos do Plano de Integração Nacional em última instância. De forma mais imediata, os planejadores estatais se ocupavam do controle da inflação e da normalização das relações com os organismos financeiros internacionais (LACERDA, 2000, p. 104).

Para tanto, foi desenvolvido, em 1966, um Plano de Ação Econômica do Governo (PAEG). Embora suas iniciativas incluíssem relativo saneamento das finanças públicas, realinhamento dos preços de bens e serviços, recuperação da capacidade de investimento e renegociação da dívida externa, há que se pesar a estratégia para a execução desses fins que culminou em forte recessão e desemprego, comprometendo estruturalmente iniciativas futuras no mesmo sentido (CASTRO, 1985).

Dados os limites encontrados pelos planos de desenvolvimento e estabilização da década anterior, a pressão por terra em todo o território nacional atuava como a “válvula de escape” lógica para as atenções da população e de alguns de nossos principais agentes políticos e econômicos. Levando em conta a articulação desse fator (populações empobrecidas pela recessão enfrentando elevado nível de desemprego) e as facilidades para a obtenção de crédito rural (construídas no âmbito das iniciativas de política e planejamento econômico do fim dos anos 60), o fôlego da empresa colonizatória mato-grossense ganhava novo sentido.

O seguimento dado a esse primeiro rombo nacional-desenvolvimentista dos militares, como assim foi chamado o Milagre Econômico (1968-1974), deixou à economia brasileira consequências similares. Norteadas por uma leitura profundamente crítica do PAEG e de sua ênfase na estabilidade de preços, o conjunto de iniciativas anunciado pelo Plano Estratégico de Desenvolvimento (PED), implementado entre 1968 e 1970, e efetivamente posto em curso pelo I Plano Nacional de Desenvolvimento (I PND) concentra-se, ao menos em nível teórico, nos limites impostos ao crescimento econômico pela busca de estabilidade.

Com um novo impulso ao desenvolvimento fomentado pelo crédito bancário à iniciativa privada (MACARINI, 2006), dotando-o, por vezes, de crescimento de 30% ao ano, foi determinado, ao Banco do Brasil, suporte à agricultura nacional. O esgotamento do modelo de crescimento no período vem com a crise do petróleo em 1973. Cessada a possibilidade de obtenção de financiamento externo, os outros eixos sobre os quais estava ancorada a economia brasileira rapidamente desmoronaram.

Era fundamental que os espaços alheios ao controle do Estado fossem disciplinados sob a ordem imposta pela ditadura e integradas ao eixo dinâmico da economia nacional, provendo desincentivos para a população local à adesão ou defesa de grupos de contestação do regime. É nesse contexto que nascem a Operação Amazônia e o Projeto de Integração Nacional (PIN), pensados estrategicamente pelos militares como forma de defesa de nossa fronteira oeste e sufocamento de eventuais focos de resistência política à ditadura. É importante lembrar que a proposta de assentamento obedecia à proposta militar inicial – atender às pressões populares por moradia, consolidação das fronteiras e combate a subversões ideológicas tanto dos

trabalhadores rurais insatisfeitos quanto de populações à margem do aparelho de proteção do Estado.

Nesse contexto, a criação da BR-163 de Cuiabá a Santarém teve como objetivo a melhoria da infraestrutura de suporte às exportações, promovendo uma saída de escoamento até o mar e um projeto de colonização de 100 km em ambos os lados ao longo da rodovia. Como resultado desse projeto, foram promovidos a colonização por entidades privadas, o incentivo a grandes empreendimentos agrícolas e o aumento do desmatamento.

Com relação à propriedade de terra, no Estado do Mato Grosso, era possível encontrar três tipos de cenários: terras destinadas a projetos de colonização, ocupantes irregulares assentados (ou não) pelo INCRA ou ainda a posse por nativos locais. De forma geral, o desenvolvimento levado à região por esse modelo ocorreu em um novo nível de fraude e corrupção envolvendo a regularização de terras.

Somados a esses eventos, com o fim da DTC é evidenciada a total falta de controle da situação fundiária do Estado sobre os processos de apropriação de terras, algo que também atesta o enfraquecimento do poder das oligarquias locais, cuja prática usual envolvia a pressão política no processo de apropriação (MORENO, 1999). Isso criou um cenário favorável à intervenção federal no Mato Grosso que culminou na federalização das terras estaduais por meio do decreto 1.167/71, no qual foram passadas à União 60% do território do estado, reduzindo em muito sua autonomia para formular, administrar e implementar políticas fundiárias. Apenas em 1978, com a reconsideração desse decreto, foi devolvida parte do controle das terras ao governo mato-grossense.

O Companhia de Desenvolvimento do Estado do Mato Grosso (CODEMAT) edita, em 1977, um novo código de terras, embasado na Lei 3.922/77, imbuído de muitos mecanismos técnicos e legais para a retomada do controle do acesso aos processos jurídicos sobre as terras estaduais. Porém o Instituto de Terras do Mato Grosso (INTERMAT) cria uma série de regras internas que disciplinam uma base *ad hoc* de regulação dos processos. Por meio desses arranjos internos, o INTERMAT discrimina a regulação dos processos, aumentando a especulação na provisão de títulos e ordens de venda e concessão baseada no código de terras de 1949 do período do DTC. Durante essa fase, o INTERMAT conquistou, administrativamente, por volta de 6 milhões e 400 mil hectares de terras devolutas do estado.

As ocupações no território por meio de migrações foram estimuladas por um planejamento estratégico. Às margens da BR-163 “uma grande quantidade de migrantes dos Estados do sul do país se instalaram” (SOUZA, 2012, p. 90). Todos, em geral, abarcaram em busca de melhores condições de vida, fugindo da pobreza e da fome. Enquanto as ondas de migrantes na década de 70 foram consequência da expansão das fronteiras, na década de 80, os projetos de assentamento se deram por conta da substituição do modelo de produção em larga escala e dos projetos de modernização da infraestrutura regional.

Analisando a história, o Estado do Mato Grosso se beneficiou de vários programas de desenvolvimento: PIN, PROTERRA, POLAMAZONIA, POLO-CENTRO E POLONOROESTE, todos financiados por meio da SUDAM e extremamente vantajosos para os grandes detentores de terra que obtinham acesso aos recursos oferecidos. Dessa forma, esse processo pode ser entendido como contribuição importante para o agravamento do caos fundiário em decorrência da criação do decreto lei nº 1.164/71, que, sob o argumento de fortalecer a segurança e contribuir para o desenvolvimento nacional, estabelecia que as terras devolutas situadas na faixa de 100 km de largura em cada lado do eixo de rodovias na Amazônia Legal e 10 km nas faixas de fronteiras seriam destinadas e atribuídas à União (BENATTI et al., 2013). Afinal, era responsabilidade do INCRA lidar com as terras devolutas da União e a contabilidade da sua alocação (MORENO, 1999).

É dentro desse contexto que se situa a lógica da colonização do INCRA como projeto voltado para a distribuição de terras, contraposta à formulação original do projeto de reforma agrária, à medida que diminuía a pressão por terras no resto do país, possibilitando o desenvolvimento de novas atividades econômicas e fortalecendo a estrutura legal da posse da terra. Segundo Ianni (1979, p.103), constrói-se um projeto claro de contra-reforma agrária, com o apaziguamento de algumas das tensões referentes a terra e à desigualdade do seu acesso no Brasil nos anos 1970, ao mesmo tempo em que se consolida o projeto militar de ocupação ostensiva e integração econômica de regiões antes à margem dos grandes centros da economia brasileira.

No âmbito da política fundiária estadual, o governo de Mato Grosso veio a tomar três medidas de grande impacto histórico. A primeira foi a retomada da concessão de lotes, agora no tamanho de 25 hectares e com prazo de 10 anos para ocupação efetiva. Em segundo lugar, destaca-se a elaboração do primeiro código de terras do estado, que visava à sistematização das diretrizes envolvendo a questão das terras. Por fim, tem-se a implantação da Delegacia Especial de Terras (MORENO, 1999). Sobre esse mesmo quadro, a autora destaca que:

O reordenamento fundiário no Estado, no período de 1950 a 1964, teve como marca a venda indiscriminada de terras devolutas e a utilização nas disputas eleitorais, servindo como premiação ou pagamento de favores políticos. A política de terras foi transformada num rendoso negócio de terras para a maior parte dos concessionários, que não cumpriram com os contratos firmados com o estado e usaram a terra para especular em benefício próprio. O tratamento dado as questões de terras foi tão fraudulento que ocasionou o fechamento do DTC por diversas vezes, culminando com o seu fechamento em 1966 (MORENO, 1999, p. 78).

A viabilidade dessa proposta seria definida por meio da política de colonização oficial e particular, isso tudo em consonância com a visão de estratégia de desenvolvimento definida no âmbito do projeto Operação Amazônia. Moreno explica que:

A maior parte das terras alienadas pelos Governos Estadual e Federal foi parcelada em lotes de 1.000 hectares até 3.000 hectares (CF/67). Para burlar os limites constitucionais, foi utilizado, abusivamente, pelos Governos Estaduais o artifício da procuração e outros mecanismos técnico-legais, que permitiam a alienação de glebas inteiras a “laranjas”, encobrendo, assim, os nomes dos verdadeiros proprietários. Essa estratégia marcou a passagem das terras públicas sob o domínio do Estado para o domínio privado, caracterizando a apropriação capitalista da terra no Mato Grosso nos últimos 30 anos (MORENO, 1999, p. 87).

Em suma, podemos afirmar, com base na argumentação de estudiosos, que esse movimento de reforma da institucionalidade da terra no Brasil se configura em um dos passos fundamentais de nossa trajetória rumo à modernidade conservadora, rasgada por desigualdades e dilemas estruturais. Como se procurou demonstrar ao longo dos parágrafos anteriores, a subversão do debate sobre a reforma agrária em relação à criação de iniciativas de colonização, cujos objetivos eram declaradamente estratégicos e econômicos (logo, à margem de considerações sobre a função social da terra) representa uma das faces de um processo doloroso de alijamento de grande parte da sociedade civil dos canais de diálogo possíveis para a efetiva transformação do campo no Brasil.

A ocupação por meio das migrações sempre foi estimulada a partir da perspectiva de povoamento do espaço estratégico, as zonas de fronteiras. O intenso fluxo de imigração dos anos 70 e a inversão do processo migratório passam a se estabilizar, como também se estabilizou a agricultura familiar. Enquanto nos anos 70 o fluxo migratório é decorrência da expansão da área de fronteira, nos anos 80, os projetos de assentamento definem o perfil da migração em substituição aos grandes projetos de ocupação produtiva e modernização da infraestrutura regional. Há notável mudança no teor e na finalidade da colonização mato-grossense: se antes o privatismo dos planos militares de desenvolvimento garantia a tônica da ocupação, agora há o interesse na função social da terra e no seu uso por pequenos proprietários.

Condições Atuais e Entraves à Governança de Terras

A partir de 1985, o cenário de ocupação territorial do estado conta com a coexistência de vários fatores que contribuíram para consolidar a confusão fundiária instalada pela concessão indiscriminada de terras públicas até o presente. Os fatores registrados são: a atuação do governo federal, por meio do INCRA, na implantação de projetos de assentamentos de reforma agrária; a confusão criada pela desfederalização do domínio das terras devolutas pelo decreto nº 2.375/1987 sem sua demarcação; a criação de assentamentos pelo INTERMAT; a promulgação da Constituição Federal de 1988, que consolida a função social da propriedade; o estabelecimento de diversas unidades de conservação e demarcação de terras indígenas, entre outros.

Com a extinção da CODEMAT, em 1992, o INTERMAT absorveu a competência e o acervo do órgão extinto, recebendo, inclusive, os imóveis que estavam

registrados em seu nome no Registro de Imóveis, conforme art. 7º da Lei Complementar nº 36, de 1995. Assim, a INTERMAT passa a ser, então, o órgão estadual responsável pelo cadastro das terras públicas e privadas. Entretanto esse cadastro não é acessível para a maioria da população. O procedimento de regularização fundiária no estado é burocrático e tem custo elevado, uma vez que para validar a área é necessária uma certidão de origem do imóvel emitida pelo Instituto de Terras sob o custo de aproximadamente R\$ 4.000,00.

As terras devolutas não são conhecidas pelo Instituto de Terras, que não tem uma base fundiária com a delimitação clara das terras públicas e privadas, constatando-se problemas de sobreposição e deslocamento de títulos em todo território do estado. A administração de terras dentro do estado foi orientada para organizar o cadastro de terras garantidas pelas instituições passadas, manter o registro de terras desocupadas e outras responsabilidades. Porém, as ações governamentais para condicionar as questões relativas à propriedade de terras no estado encontraram obstáculos envolvendo a definição entre terras públicas e privadas com a ausência de um cadastro integrado, aumentando a disputa por terras.

A ocupação produtiva do território coexiste com: demandas socioambientais exercidas pelo Movimento dos Trabalhadores Sem Terras (MST) por assentamentos da agricultura familiar; comunidades tradicionais por demarcações de terras e movimentos ambientais por unidades de conservação. Todas essas demandas são subordinadas a legislações específicas e devem ser organizadas da melhor forma possível para promover segurança legal e justiça social; porém a estrutura administrativa para a posse de terras não desfruta de um nível de governança alto o suficiente para a adequada alocação de recursos.

A Tabela 1 sintetiza as informações obtidas durante a aplicação da metodologia LGAF (*Land Governance Assessment Framework*), do Banco Mundial, sobre o recente quadro fundiário do Mato Grosso e apresenta os dados mais próximos do real sobre a ocupação de terras no estado, com a destinação de cada uma. Embora também sejam declaradas pelos produtores dos estabelecimentos, as informações sobre as terras não são superestimadas como nos cadastros do SNCR e, além disso, são consideradas, por exemplo, as propriedades pequenas que estão fora do SNCI.

As terras indígenas são extremamente importantes e representam 15% do território estadual. As unidades de conservação (federais, estaduais e municipais) são menos representativas, respondendo por 5,52%. Ao analisar as propriedades privadas, verifica-se que os imóveis cadastrados no SNCR ultrapassam a medida do território mato-grossense em pouco mais de 1%. Os imóveis certificados no SNCI (Sistema Nacional de Certificação de Imóveis), sistema inicial do CNIR, que foi substituído pelo SIGEF, respondem por apenas 28,4% do estado. As áreas certificadas pelo SIGEF (Sistema de Gestão Fundiária integrante do CNIR) somam aproximadamente 8,89% do território. Essa simples análise já apresenta o descompasso “oficial” das informações fundiárias disponíveis e as dificuldades administrativas enfrentadas pelo poder público.

Tabela 1 : Resumo da estrutura das propriedades de terras no estado do Mato Grosso

Descrição	Área(hectares)	%	Ano de Referência
Terras indígenas (A) ¹	13.667.702,68	15,13%	2010
Unidades de Conservação Federais (B) ¹	1.697.533,94	1,88%	2010
Unidades de Conservação Estaduais (C) ¹	2.636.113,91	2,92%	2010
Unidades de Conservação Municipais (D) ¹	651.885,89	0,72%	2010
SNCI (F) ³	25.690.490,54	28,44%	01/2004 a 10/2013
Certificados pelo Sigef (G) ⁴	8.035.102,36	8,89%	2014
Assentamentos (H) ⁶	6.094.043,00	6,75%	2012
Glebas federais arrecadadas (I)	2.800.000,00	3,10%	
Glebas estaduais (G)	2.050.000,00	2,27%	
TOTAL ESTIMADO	63.322.872,32	70,10%	
Posses e terras públicas não arrecadadas	27.013.747,00	29,90%	
SNCR (E) ²	91.478.970,00	101,26%	2012
Estabelecimentos Agropecuários (H) ⁵	48.688.711,00	53,90%	2006
Território estadual	90.336.619,32	100,00%	2016

FONTE: ¹ DADOS DO SEMA, 2012; ² DADOS DO DATALUTA, 2013; ³ DADOS DO INCRA, 2004; ⁴ DADOS DO SIGEF; ⁵ DADOS DO CENSO AGROPECUÁRIO; ⁶ DADOS DO INCRA.

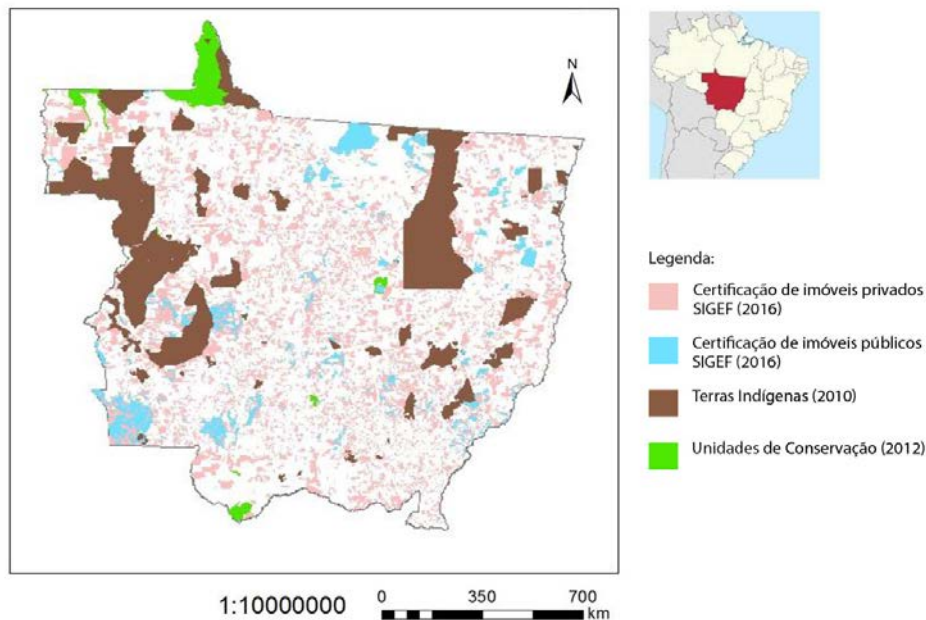
A Tabela 2 apresenta as informações identificadas pelo sistema de georreferenciamento do INCRA para o Mato Grosso.

Tabela 2 : Síntese dos dados georeferenciados do INCRA

Descrição	Área (hectares)	%	Ano de referência dos dados
Terras indígenas (A) ¹	13.667.702,68	15,13	2010
Unidades de Conservação Federais (B) ¹	1.697.533,94	1,88	2010
Unidades de Conservação Estaduais (C) ¹	2.636.113,91	2,92	2010
Unidades de Conservação Municipais (D) ¹	651.885,89	0,72	2010
SNCR (E) ²	91.478.970,00	101,26	2012
SNCI (F) ³	25.690.490,54	28,44	01/01/2004 até 31/10/2013
Certificados pelo Sigef (G) ⁴	8.035.102,36	8,89	2014
Estabelecimentos Agropecuários (H) ⁵	48.688.711,00	53,90	2006
Assentamentos ⁶	6.094.043,00	6,75	2012
Total 1: A + B + C + D + E	110.132.206,42	121,91	
Total 2: A + B + C + D + F + G	52.378.829,32	57,98	
Total 3: A + B + C + D + H	67.341.947,42	74,55	
Território estadual	90.336.619	100	

FONTE: ¹ DADOS DO SEMA, 2012; ² DADOS DO DATALUTA, 2013; ³ DADOS DO INCRA, 2004; ⁴ DADOS DO SIGEF; ⁵ DADOS DO CENSO AGROPECUÁRIO; ⁶ DADOS DO INCRA.

Figura 1 : Mapa das Áreas cadastradas no INCRA, sistema i3Geo - 2017



Fonte dos dados: banco de dados do Ministério do Meio Ambiente (i3Geo)

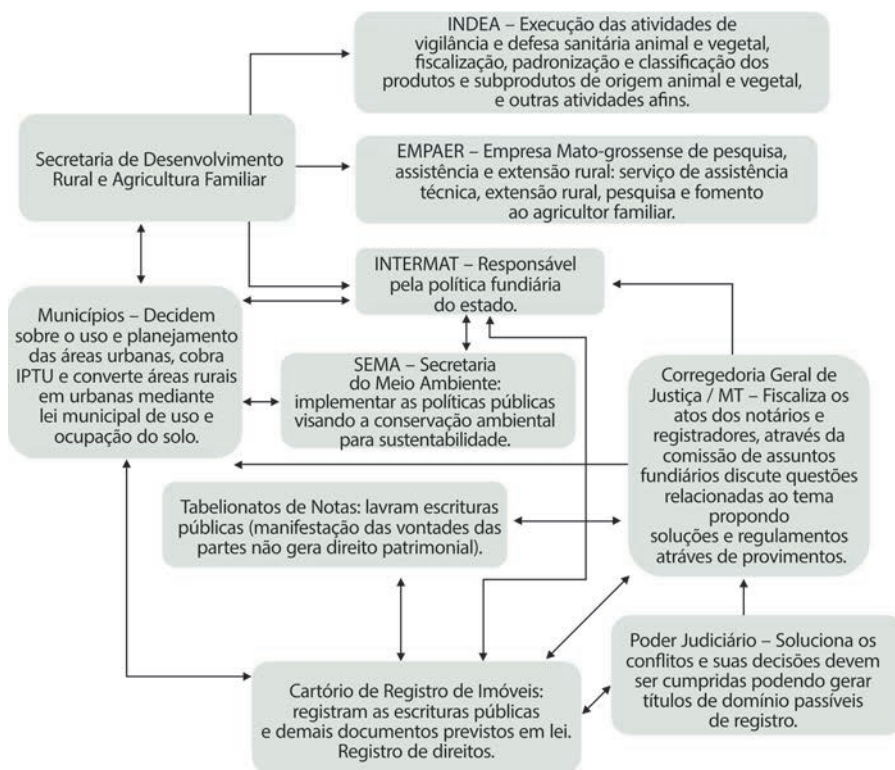
FONTE: ELABORAÇÃO PRÓPRIA, BANCO DE DADOS INCRA/SIGEF (i3Geo 2017)

Nesse atual sistema de administração de terras (Figura 2), o Instituto de Terras do estado (INTERMAT) desempenha um papel central. Em paralelo, existe a Justiça de assuntos internos que vem desempenhando um papel crucial em inovação e na solução de questões fundiárias existentes, permitindo uma melhoria na governança de terras do estado.

Os órgãos criados para a gestão fundiária, DTC, CODEMAT e INTERMAT, venderam áreas de forma indiscriminada, sem demarcação apropriada descrita nos títulos. Os reflexos dessa desorganização são sentidos atualmente, impossibilitando uma boa governança fundiária em decorrência de problemas como a falta de transparência dos órgãos relacionados a terra, as sobreposições, os deslocamentos de títulos e a ausência de um cadastro único que diferencie as terras públicas das privadas e a identificação das terras devolutas. As consequências dessa desorganização ainda estão sendo sentidas e desvendadas, constituindo-se em um dos mais importantes obstáculos para uma adequada governança de terras no estado.

Mesmo com essas condições de administração pública, o Estado do Mato Grosso se tornou um importante protagonista na produção agrícola nacional. Em 2012, foi responsável por 21.8 milhões de toneladas de soja, representando 57% da produção nacional; também foi um dos maiores participantes na produção de

Figura 2 : Estrutura da administração de propriedades de terras no Estado do Mato Grosso



FONTE: ELABORADO A PARTIR DA LEGISLAÇÃO ATUAL (REYDON ET. AL, 2014)

milho e de algodão e possui o maior rebanho bovino do país. Dessa forma, é possível reconhecer que os esforços para a ocupação produtiva do estado têm surtido efeitos, situando-o como um dos maiores produtores agropecuários, sendo sua estratégia a contínua expansão da produtividade nas áreas ainda não exploradas do estado (ou que de alguma forma ainda estão “subexploradas”). Por outro lado, as demandas sociais e ambientais por terras no estado vêm sendo suprimidas desde 1985, criando um clima de tensão paralelo ao crescimento econômico desempenhado.

Segundo informações do último Censo Agropecuário (2006), cerca de 45% (ou 22 milhões de hectares) da área ocupada pelos estabelecimentos são caracterizadas por pastagens, entre as quais apenas 9% são naturais. Pode-se dizer que essa pastagem é direcionada para a atividade econômica da pecuária, que ocupa a maior área do estado. A lavoura detém cerca de 13,2% da área dos estabelecimentos, ou seja, 6,4 milhões de hectares. A lavoura temporária se destaca pela atividade econômica da soja, milho, cana e algodão.

As áreas de florestas também se sobressaem, representando 39,4% (19,2 milhões de hectares) da área total dos estabelecimentos, considerando-se que o estado também apresenta uma atividade extrativa madeireira bastante relevante no quadro nacional.

Condições da Situação Fundiária Atual

Para realizar o diagnóstico do Estado do Mato Grosso foi utilizada a seguinte metodologia: elaboração de levantamento prévio sobre a evolução histórica da ocupação do estado; análise socioeconômica, ambiental e fundiária, abordando as características gerais e principais atividades econômicas; uso da terra; estrutura fundiária e institucional; diagnóstico ambiental e de conflitos fundiários com base na literatura existente; e dados colhidos dos bancos de dados oficiais, como o Censo Demográfico e sites das instituições relacionadas à administração pública federal, estadual e municipal.

A Região Norte e o Estado do Mato Grosso são uma reprodução do recente processo de ocupação ocorrido no restante do país. Ocupação sem um ordenamento territorial e sem a construção de um cadastro das propriedades, o que faz com que paire constantemente um espectro de risco associado às garantias dos direitos de propriedade. Isso não significa a total ausência de direitos, mas, mesmo que os proprietários tenham documentação, ainda pairam dúvidas. Isso foi evidenciado em estudos, como os de Reydon (2014), contestando a débil governança de terras no país.

Porém, resultado de uma extensa pesquisa de campo, ao aplicar a metodologia do Banco Mundial, LGAF, para avaliar e entender a governança de terras no Estado do Mato Grosso, foi possível detectar diversos problemas decorrentes dos processos históricos de (des)construção e ocupação desordenada do território associados à uma administração pública institucionalmente estipulada, mas que nunca teve a competência para organizar e cadastrar as posses que ocorreram sob sua tutela.

As informações coletadas sobre os problemas locais dos municípios pesquisados foram sintetizadas por meio de uma tipologia que abrange todas as questões relatadas. Em suma, seis formas genéricas de problemas foram delineadas. Os entraves detectados são de maior expressão e podem germinar outros menores deles decorrentes. Portanto apenas os principais problemas fundiários temáticos do estado serão apresentados no presente capítulo.

Falta de Conhecimento das Terras Públicas

O primeiro e, talvez, um dos principais motivos que causam a sistemática falha no sistema de administração de terras no Brasil é a falta de entendimento sobre a propriedade de terras públicas dos estados e da União. Nessas duas esferas de poder não existe cadastro integrado que expresse a localização e a dimensão das terras públicas devolutas. Essa condição compromete todo o desenvolvimento do mercado

imobiliário da região, sem falar da impossibilidade de organização e planejamento por consequência dessa desorganização.

A falta desse adequado mapeamento também impossibilita a verificação subsequente para avaliar as mudanças de uso e ocupação do solo nessas áreas. No caso do Mato Grosso, a falta de continuidade administrativa e o uso de diferentes bases cartográficas por diversas instituições ao longo da história determinou que a concessão de terras públicas a agentes privados tenha ocorrido de forma descontrolada, com dificuldades técnicas para identificar e localizar cada propriedade.

Divergência das Bases de Dados

O descompasso da base de dados das propriedades também é outro problema-chave no sistema de administração de terras. Como o sistema de informações era desconhecido, as invasões e apossamentos irregulares eram possíveis, o que resultou em muitos títulos legitimados, mesmo com a origem da posse duvidosa. Os posseiros se instalavam em áreas que não estavam devidamente preestabelecidas, ocasionando uma propriedade confusa e contribuindo para um quadro precário de difícil registro.

Os Conflitos Fundiários Decorrentes da Atuação do INTERMAT

Primeiramente, pode ser destacado que os cadastros e os registros históricos das concessões de terras públicas não estavam disponíveis para a equipe de campo designada. A responsabilidade da consolidação do registro de terras deveria ser centralizada no INTERMAT, porém há questionamentos se, de fato, a instituição não possui os registros ou se sua morosa administração não os disponibilizou para consulta pública (apesar de ser uma obrigatoriedade legal). O déficit ocasionado pela evolução histórica dessas concessões é um dos principais motivos que impossibilitam a construção de um cadastro eficiente que demonstre quem é dono de quê e onde estão dimensionadas essas propriedades.

Existe também o descompasso de informações entre o INTERMAT e outras instituições de administração de terras e cadastramento de propriedades. A falta de articulação fica clara quando não há uma retroalimentação da base de dados do INCRA, FUNAI ou das agências ambientais em nenhuma base de dados, resultando na ineficiência do sistema em alocação de terras para fins diversos, como assentamentos, preservação ambiental, comunidades indígenas etc.

Como já explicitado, a concessão de terras ocorreu de forma não transparente, desorganizada e forçada, problema esse recorrente e anterior à constituição do INTERMAT, que provavelmente não teve condições administrativas para organizar uma base de dados sólida e coesa que sustentasse a administração e as políticas públicas. Associada a essas características específicas do Instituto de Terras do Mato Grosso, está a incompatibilidade de títulos na região por causa de deficiências técnicas ou decorrentes de informações conflitantes entre diferentes registros detidos pelo INTERMAT em contraste com outras instituições.

Com isso, é possível dizer que esse cenário resulta em dificuldades para a regularização das posses legítimas, influenciado pela morosidade dos processos de registro e pelas informações conflitantes em propriedades concorrentes. Como exemplo dessa condição, foi descoberto que 70% das municipalidades têm uma situação irregular das propriedades de terras em relação as seus registros oficiais por consequência do sobrecadastramento (ou subcadastramento) das áreas das propriedades.

Falta dos Cadastros de Terras Privadas

Há falta de um cadastro das propriedades privadas em todo o Brasil que possibilite a apropriação de terras devido à fragilidade do sistema de registros. No caso do Mato Grosso, as matrículas desmembradas com descrições precárias dos imóveis possibilitam a transferência da propriedade mesmo sem registro. Isso também foi identificado como um dos principais problemas para a falta de governança de terras na região. Essa situação também está relacionada com a incompatibilidade dos títulos e com as dificuldades na regularização das posses legítimas, como já explorado anteriormente.

Essa condição está diretamente ligada à ineficiência da arrecadação dos tributos associados a terra, principalmente o ITR, o que limita a atuação do governo em relação ao confisco, à fiscalização, ao controle da evasão fiscal e à especulação de terras. Exemplos dessa constatação se encontram no fato de que menos de 50% das propriedades estão devidamente registradas, há títulos com até 15 “andares” para um mesmo imóvel e menos de 10% de todas as propriedades privadas estão devidamente geolocalizadas.

Arranjos Institucionais Desarticulados

Existem arranjos institucionais e políticas públicas associados de forma confusa e desarticulada. Um dos grandes exemplos nesse sentido é a falta de definição institucional em termos de responsabilidade da administração das terras públicas tanto no Estado do Mato Grosso como no Brasil, onde as responsabilidades de cada entidade não são claras e muitas vezes conflitantes e/ou se sobrepõem.

Esse desarranjo institucional e responsabilidades conflitantes também impactam o controle sobre os direitos de uso (ou concessão) das florestas públicas, dificultando a fiscalização para usos indevidos, irregulares e desmatamento ilegal. Essas inabilidades para regular os direitos de uso das florestas são sustentadas pelo fato de o Mato Grosso ser responsável pelo maior índice de desmatamento entre os anos de 2012 e 2013, com um aumento de 38,3% (de 774km² para 1.070km²) de acordo com o Imazon (2014).

Associado a essa dificuldade de administração pública, está um elemento-chave para esse descontrole, ou seja, a transferência de grandes extensões de terra para investidores. As regulações presentes não incluem uma análise efetiva dos benefícios compartilhados de tais investimentos, bem como não garantem que esses

empreendimentos serão produtivos ou eficientes na alocação de seus recursos. Muito menos estão previstos mecanismos ou sistemas de monitoramento e fiscalização.

Por último, a ausência de interação entre agências foi detectada na concessão de terras públicas a agentes do governo municipal. Essas destinações são, em muitos casos, incapazes de regular e planejar a ocupação rural e urbana no município, deixando parte significativa da sociedade à margem do direito fundiário.

Problemas de Ordem Jurídica

Problemas jurídicos também foram detectados e representam um dos principais entraves à boa governança de terras no estado. As dificuldades encontradas em acessar a Justiça são um problema real devido às distâncias envolvidas e à ausência de agências substitutas às quais a população marginal possa recorrer em situações de conflito sobre a propriedade de terras. Trata-se da questão do reconhecimento dos direitos associados à posse que, apesar de legítimos, na prática, são dificultados pelos diversos problemas já mencionados, especialmente a falta de conhecimento sobre as propriedades na região e a não continuidade nos históricos de desmembramento das matrículas em áreas concedidas pelo estado a indivíduos privados.

Outra questão associada diretamente à Justiça é a lentidão nos processos para a solução dos conflitos. Um exemplo são as deficiências jurídicas que apresentam um resultado no qual menos de 10% dos processos envolvendo disputas por terras são resolvidos em menos de dois anos.

Avanços para uma Boa Governança no Estado

Mesmo antes da aplicação do LGAF no estado, muitos desses problemas já eram reconhecidos por algumas entidades que se propuseram a investigar situações e promover ações para identificar, discutir e procurar soluções que minimizassem os efeitos dessa precária governança de terras. Esse é o caso da Corregedoria Geral do Tribunal de Justiça do Estado de Mato Grosso que, em 2012, possibilitou a constituição da Comissão de Assuntos Fundiários e Registros Públicos, que vem encontrando caminhos, por meio da união de diversos *stakeholders*, para a solução de problemas fundiários, proporcionando avanços e melhorias na gestão fundiária para o estado e para a sociedade civil.

A Corregedoria Geral de Justiça do Estado do Mato Grosso existe desde 1946 quando ocorreu a primeira escolha de um Juiz Corregedor no Tribunal de Justiça. Esse órgão tem como função precípua fiscalizar os atos dos notários e registradores, conforme dispõe o art. 236 da CF, regulamentado pela lei nº 8.935/94 em seu art. 37, e tem como missão intensificar e aprimorar continuamente os serviços judiciários e os meios de orientação e fiscalização administrativa para garantir eficácia na prestação jurisdicional (TJMT, 2016). As demais funções são de orientação, fiscalização e aprimoramento dos serviços judiciários.

A Corregedoria Geral de Justiça do Estado do Mato Grosso, considerando as questões fundiárias que envolvem demandas de interesse coletivo juntamente com demandas ao desenvolvimento do estado impostas pelos diversos *stakeholders* envolvidos pela portaria nº 70/2011, criou a Comissão de Assuntos Fundiários e Registros Públicos do Tribunal de Justiça. A comissão tem como objetivo promover um debate conjunto sobre os problemas fundiários existentes no estado na busca de alternativas (administrativas e judiciais; normativas e executivas) para resolver (se não, minimizar) problemas de ordem fundiária como meio de proporcionar o desenvolvimento econômico em âmbito local e nacional.

Derivada da Corregedoria, a Comissão Estadual de Assuntos Fundiários compõe propostas para a solução de problemas fundiários. Fundada em 2012, quando o primeiro juiz de assuntos internos foi eleito no Tribunal de Justiça, tem como principal função impor as resoluções dos cartórios de registros como previsto pela Constituição Federal, art. 236, regulado pelo artigo 37 da Lei 8.935/94. Outras responsabilidades incluem orientar, reforçar e melhorar o sistema judiciário estadual. Tanto as comissões criadas quanto os esforços da Corregedoria Geral são importantes fatores que contribuem para a boa governança de terras no estado e, por consequência, no Brasil.

Porém, para melhor entendimento, as propostas de políticas para a ampliação da governança fundiária estão divididas em quatro tópicos: 1) Políticas articuladas com o governo federal; 2) Políticas gerenciadas em nível do governo estadual, 3) Políticas relacionadas com o Poder Judiciário estadual e 4) Políticas de incentivo à governança fundiária municipal.

Políticas Articuladas com o Governo Federal

Para se atingir um bom nível de governança sobre a terra, a implementação de algumas políticas em nível federal são cruciais para o seu desenvolvimento. Faz-se necessária a construção de um cadastro integrado de terras privadas e públicas gerenciado e atualizado de forma unificada. Nesse cadastro, as informações sobre as propriedades e posses privadas devem ser devidamente mapeadas, georreferenciadas e contidas especialmente no atual SIGEF e CNIR. É importante checar e alinhar as sobreposições para as propriedades cadastradas com as informações das entidades públicas federais (SPU, FUNAI, INCRA, ICMBio etc.), passando também pela integração dos cadastros de terras públicas estaduais dos diversos institutos de terras dos estados.

Outra importante proposta em nível federal é a regularização dos assentamentos federais (INCRA) e estaduais (INTERMAT). Em outras palavras, é importante garantir o andamento da concessão de títulos de propriedade para os assentados de acordo com os regulamentos específicos para cada tipo de assentamento.

A última proposta seria a regularização das glebas públicas federais. Para que o poder público tenha capacidade de organizar políticas fundiárias ativas, é necessário que o mapeamento e a identificação das glebas sejam resolvidos com urgência.

Políticas Gerenciadas em Nível de Governo Estadual

Em nível estadual, as propostas de políticas são delineadas de forma mais pontual, levando em conta as especificidades dos órgãos que participam da gestão de terras no Mato Grosso, por exemplo, a criação de um cadastro de todas as concessões de títulos de propriedade por parte do poder público estadual do Mato Grosso, passando pelo DTC, Assembleia Legislativa Estadual, CODEMAT e INTERMAT. É importante determinar que os demais órgãos estaduais pertinentes (Procuradoria Geral do Estado, por exemplo) identifiquem as terras públicas e auxiliem no andamento das regularizações fundiárias.

Outra proposta essencial, como evidenciado pelo levantamento histórico prévio, é a reestruturação do INTERMAT para que possa cumprir as seguintes funções básicas de um instituto estadual de terras: 1) consolidar a base fundiária estadual e disponibilizá-la para os processos de regularização fundiária; 2) arrecadar terras públicas e destiná-las; 3) articular ações de regularização de terras rurais com os demais órgãos (Terra Legal, INCRA etc.) e 4) regularizar terras públicas urbanas em conexão com os demais órgãos (prefeituras, Terra Legal e outros).

Políticas Relacionadas com o Poder Judiciário

Em paralelo aos órgãos estaduais relacionados à administração de terras, coexiste o Poder Judiciário estadual e a Corregedoria estadual, que deve decidir sobre a covalidação das posses dos títulos de origem. A Corregedoria Estadual criou um comissão para tratar dos problemas relacionados aos aspectos fundiários que reúne diversos órgãos federais, estaduais e municipais, o setor privado e a sociedade civil. É preciso, portanto, dar continuidade à política estadual de gestão fundiária desenvolvida pela Comissão Estadual de Assuntos Fundiários capitaneada pela Corregedoria estadual e à política de estruturação das Comissões Municipais de Assuntos Fundiários.

Inicialmente, a comissão era composta pelos seguintes órgãos: Corregedoria Geral de Justiça do Estado de Mato Grosso, Instituto Nacional de Reforma Agrária (INCRA), Ministério de Desenvolvimento Agrário (MDA), Instituto de Terras do Estado do Mato Grosso (INTERMAT), Associação dos Notários e Registradores do Estado de Mato Grosso (ANOREG-MT) e Associação Brasileira de Georeferenciamento e Geomática (ABRAGEO). Contudo, devido à importância dos temas incluídos nos debates e da multidisciplinaridade dos diversos *stakeholders* que passaram a integrá-la após a sua criação, foram envolvidos o Poder Executivo (federal, estadual e municipal), o Poder Legislativo, representantes dos municípios, associações de classe, sindicatos rurais, sociedade civil e demais interessados nas questões fundiárias.

O objetivo dessa comissão é fomentar a discussão fundiária para conhecer e possibilitar a regularização de terras no estado. São realizadas reuniões mensais na Corregedoria Geral, nas quais são discutidos problemas, indicadas soluções, com base nas discussões, e editados provimentos que irão orientar os órgãos governamentais, não governamentais e a sociedade civil em relação a procedimentos que possibilitem a resolução das questões fundiárias.

Políticas de Incentivo à Governança Fundiária Municipal

Uma das ações que vêm surtindo efeito positivo e dinamizando a solução de conflitos e problemas fundiários é a criação de comissões fundiárias nos municípios.

O provimento 15/2014 criou comissões de âmbito municipal, vinculadas à diretoria dos foros de cada comarca do estado. Portanto, em toda cidade que houver um fórum judicial, poderá existir uma comissão municipal para análise, discussão, enfrentamento e resolução das questões fundiárias urbanas ou rurais, conflituosas ou não, existentes em cada um dos municípios do Estado de Mato Grosso. A Corregedoria Geral de Justiça, por meio da comissão de assuntos fundiários, tem fomentado a criação de conselhos de regularização fundiária e desenvolvimento econômico sustentável no município com intuito de auxiliar os problemas fundiários de forma pontual, elaborando, inclusive, minutas de leis municipais para facilitar a implantação dos conselhos.

Sem a inclusão e participação dos municípios não há como se avançar de forma sustentada em direção a uma boa governança fundiária. Sendo assim, faz-se necessário implementar as Comissões Municipais de Assuntos Fundiários em todas as comarcas, conjuntamente com a capacitação e incentivos aos municípios para que estabeleçam convênios com a Receita Federal para fins de cobrança de ITR. Dessa forma, é possível disponibilizar aos municípios, por meio do Programa Mato-grossense de Municípios Sustentáveis, a assinatura do termo de compromisso nos moldes das Diretrizes Voluntárias sobre a Governança Responsável da Terra, dos Recursos Pesqueiros e Florestais, aprovadas em 2012 pela FAO.

Considerações Finais

Ao longo deste capítulo, foram exploradas as formas de ocupação do território brasileiro e suas particularidades, com enfoque no Estado do Mato Grosso, marcadas por uma regulação formal muitas vezes bem-intencionada, porém nunca aplicada integralmente, fazendo com que as regras de acesso a terra sejam bastante frágeis e incipientes. Até o momento, a terra, tanto rural quanto urbana, permanece apenas com controles que procuram garantir a propriedade, mas que nem a regulam, nem determinam seu uso. Sem um efetivo cadastro das terras privadas e públicas (devolutas ou não) não pode haver uma regulação territorial adequada.

Portanto, diante desse cenário, a terra é passível de qualquer tipo de utilização pelos proprietários e posseiros, desde a especulativa, passando pela produtiva, até a predatória. Até hoje não se tem noção das terras pertencentes ao estado pelos vários mecanismos existentes, já que nem mesmo as terras devolutas definidas na Lei de Terras de 1850 foram discriminadas. Assim, manteve-se a possibilidade de regularização das posses, possibilitando a ocupação de terras públicas e, portanto, inviabilizando o estabelecimento de um cadastro integrado (REYDON, 2011).

Ao analisar o levantamento histórico do processo de ocupação do Estado do Mato Grosso e seu processo de regularização fundiária, é possível perceber que

este tomou forma influenciado a favorecer os interesses privados de uma minoria, apresentando a edição de uma legislação que contrariava as leis federais e a Constituição para vender terras de forma indiscriminada e acima do limite constitucional estipulado. Da mesma forma, os órgãos criados para administrar e gerir o acesso a terra foram marcados por episódios de fraudes e pela falta de transparência nos processos de transferência de terras públicas ao setor privado. Dessa maneira, a evolução histórica da questão fundiária do estado, além de muito específica, foi determinante para a sua situação atual.

É possível, portanto, entender que os problemas envolvendo posses e propriedades no Mato Grosso são resultado de um processo de ocupação desordenado do território, agravado no decorrer dos anos pela ausência de um efetivo cadastro e pela falta de conhecimento das terras públicas e privadas devido a diversos fatores. Entre eles, destaca-se a falta de estrutura, organização e transparência das agências públicas, principalmente do INTERMAT.

Tanto no estado em questão como mais amplamente no Brasil, medidas estão sendo tomadas para melhorar a regularização fundiária e resolver os conflitos ainda existentes por essa desorganização generalizada. O sistema de cadastramento público e privado tem se fortalecido e existem propostas de integração e fortalecimento do ITR, sendo que o próprio governo estadual tem proposto medidas adequadas à sua realidade. Porém, todos esses esforços de nada adiantam sem a sinergia entre as partes e a efetiva aplicação da lei. É importante não cometer os erros do passado e não permitir mecanismos que facilitem a apropriação indevida de terras e/ou a sua especulação predatória.

A Corregedoria Geral de Justiça do Estado do Mato Grosso e suas comissões estadual e municipais, voltadas a identificar problemas fundiários e propor soluções viáveis, são um bom exemplo das práticas em prol da boa governança de terras. A promoção do diálogo e do intercâmbio de informações entre agentes do governo, agências não governamentais e a sociedade civil pelo comitê é essencial para que os conflitos sejam categorizados de forma satisfatória, esclarecidos e resolvidos dentro da segurança jurídica necessária para o acesso a terra.

Assim, acredita-se que, apesar de uma complicada evolução histórica, cada vez mais as boas práticas têm sido incentivadas em detrimento dos abusos e inadimplências da administração pública e privada dos recursos naturais. De qualquer forma, é necessário que essa recente tendência se mantenha e se perpetue até conseguir, de fato, promover uma governança de terras justa, equitativa, que garanta os direitos à propriedade e que respeite as reais necessidades (e prioridades) do estado e sua população.

REFERÊNCIAS

- BENATTI, J.H; TRECCANI, G.D; FISCHER, L.R.D. **Draft report on Land Governance for the LGAF-Pará**, Banco Mundial. 2013.
- BORGES, F.T.M. **Do extrativismo à pecuária**: algumas observações sobre a história econômica de Mato Grosso: 1870 a 1930. São Paulo: Scorteccei, 2001.
- CASTRO, A. B.; Souza, F. E. P. **A economia brasileira em marcha forçada**. 2. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1985.
- CASTRO, E.; MONTEIRO, R.; CASTRO, C.P. **Estudo sobre dinâmicas sociais na fronteira, desmatamento e expansão da pecuária na Amazônia**. Relatório Técnico. Belém: Banco Mundial, 2002, 141 p.
- CENSO AGROPECUÁRIO/IBGE. **Dados tratados pelo Sistema do IBGE de Recuperação Automática (SIDRA)**. Disponível em: <<http://www.sidra.ibge.gov.br/>>. Acesso em: 20 jun. 2014.
- CENSO DEMOGRÁFICO/IBGE. **Dados tratados pelo Sistema do IBGE de Recuperação Automática (SIDRA)**. Disponível em: <<http://www.sidra.ibge.gov.br/>>. Acesso em: 20 jun. 2014.
- CORRÊA, V.B. História e Violência Cotidiana de um “Povo Armado”. **Projeto História**, São Paulo, n. 39, p. 57-73, jul/dez. 2009.
- DATALUTA – Banco de dados da luta pela terra. **Relatório Mato Grosso 2012**. Cuiabá: Grupo de Pesquisa em Geografia Agrária e Conservação da Biodiversidade do Pantanal (GECA). Ano 4, dez. 2013. Disponível em: <http://www2.fct.unesp.br/nera/projetos/dataluta_mt_2012.pdf>. Acesso em: 24 jun. 2014.
- IANNI, O. **Ditadura e Agricultura. O desenvolvimento do capitalismo na Amazônia: 1964-1978**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1979.
- IMAZON. **Deforestation report for the Brazilian Amazon**, September, 2014. SAD.
- INCRA. **Acervo Fundiário Digital do Inkra**. Disponível em: <<http://acervofundiario.incra.gov.br/i3geo/interface/openlayers>>. Acesso em: 24 jun. 2014.
- _____. **Balanco sobre os quilombolas. Jun. 2012**. Disponível em: <<http://www.incra.gov.br/index.php/estrutura-fundiaria/quilombolas/file/1254-relatorio-regularizacao-quilombolas-2012-incra>>. Acesso em: 20 mai. 2014.
- _____. **Dados do SIGEF**. Disponível em: <<https://sigef.incra.gov.br/sobre/apresentacao/>> Acesso em: 4 jul. 2014.
- _____. Disponível em: <<http://www.incra.gov.br/estrutura-fundiaria/regularizacao-fundiaria/certificacao-de-imoveis-rurais/file/1715-relacao-de-imoveis-privados-certificados-de-01-01-2004-a-31-10-2013>>. Acesso em: 15 jun. 2014.
- _____. **Jornal** (Publicação especial do INCRA), n. 2, dez. 2010. Disponível em: <www.incra.gov.br>. Acesso em: 20 mai. 2014.
- _____. **Reforma Agrária**. Jornal do Inkra. Disponível em: <www.incra.gov.br>. Acesso em: 20 mai. 2014
- JESUS, N.M. **O governo local na fronteira oeste**: a rivalidade entre Cuiabá e Vila Bela no século XVIII. Dourados: Ed. UFGD, 2011.
- LACERDA, A.C. **Economia Brasileira**. São Paulo: Saraiva, 2000.
- LIMA FILHO, M.F. Aragarças: a Cidade Encantada no Sertão de Goiás. **Horizontes Antropológicos**, Porto Alegre, ano 6, n. 13, p. 65-87, jun. 2000.
- MACARINI, J.P. **Texto para Discussão**. IE/UNICAMP, Campinas, n. 122, set. 2006.
- MORENO, G. **O processo histórico de acesso à terra em Mato Grosso**. Geosul, Florianópolis - SC, v.14 n. 27, p. 67-90. 1999.

OLIVEIRA, A.U. BR-163 Cuiabá-Santarém: Geopolítica, grilagem, violência e mundialização. In: TORRES, M. (Org). **Amazônia Revelada: os descaminhos ao longo da BR-163**. Brasília: CNPq, 2005.

REYDON, B.P. Banco Mundial – “*LGU based land governance monitoring*”, Mimco, Banco Mundial, 2014.

_____. A questão agrária brasileira requer solução no século XXI In: **As questões agrária e da infra-estrutura de transporte para o agronegócio**. Viçosa: UFV, 2011, v.1, p. 03-48. ISBN 9788560249947.

REYDON, B.; FERNANDES, V.B.; SIMIQUELI, R.R.; BUENO, A.P.; Instituto Centro de Vida, Programa Mato-grossense de Municípios Sustentáveis. **Projeto Governança Fundiária no Mato Grosso – Relatório Final**. Mimco, Unicamp, Campinas/SP, 2014.

SECRETARIA DE ESTADO DE MEIO AMBIENTE – SEMA. **Relatório de Indicadores de Desenvolvimento Sustentável – 2010**. Cuiabá: SEMA/MT, Superintendência de Monitoramento de Indicadores Ambientais (SIMA), 2012.

SILVA, V. **Quem é quem na posse das terras na capitania de Mato Grosso**. Congresso Internacional Pequena Nobreza nos Impérios Ibéricos de Antigo Regime, Lisboa, 2011.

SISTEMA DE GESTÃO FUNDIÁRIA – SIGEF. **Estatísticas**. Disponível em: <<https://sigef.incr.gov.br/>>. Acesso em: 22 fev. 2014.

SOUZA, E. A. Mato Grosso: A (re)ocupação da terra na fronteira amazônica. Estado e Políticas públicas. **Revista tempos Históricos**, v. 16, p. 127 – 144, 2012.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DE MATO GROSSO - TJMT. Disponível em: <<http://www.tjmt.jus.br/corregedoria/Areas/Conteudo/Conteudo.aspx?c=23590>>. Acesso em: 20 mai. 2014.

11

Debilidade da governança de terras no Brasil: o caso do Pará

VITOR BUKVAR FERNANDES
THIAGO AUGUSTO MORGAN

Introdução

Este artigo tem como objetivo apresentar um panorama geral dos principais conflitos que persistem no Estado do Pará, mostrando os impactos da débil governança de terras e suas consequências na situação econômica, social e ambiental do estado.

Após uma breve apresentação do Estado do Pará, apontando seus aspectos gerais, será feita uma breve recapitulação do seu histórico de ocupação (Seção 2). Serão elencados os principais problemas que afetam o estado decorrente da precarização da governança de terras e da debilidade do cadastramento e como esse cenário cria um espaço fértil para a ocupação irregular, favorecendo o desmatamento desenfreado e as práticas de grileiros por meio da fraude de escrituras de propriedades.

A atividade econômica de pecuária extensiva, descrita na Seção 3, é a mais comum, uma vez que suas condições para a instalação exigem baixos custos e práticas rudimentares para a criação dos animais, critérios necessários para muitos que ocupam a terra de modo irregular ou, em muitos casos, ilegal. Os problemas ambientais decorrentes dessa prática abarcam desde a completa eliminação da vegetação nativa – muitas vezes em áreas protegidas legalmente, como reservas ambientais – até a poluição atmosférica, a degradação das pastagens, a compactação do solo, a erosão, entre outros (Seção 4).

A Seção 5 tratará de alguns conflitos que ilustram como o problema da debilidade da governança fundiária contribuiu para a ocorrência de constantes mortes nessa região, destacando-se, na Seção 6, as ações da missionária americana Dorothy Mae Stang.

Por fim, será apresentada a avaliação da governança de terras para o Estado do Pará, seguida de uma discussão que argumenta em torno da causa desses problemas econômicos, ambientais e sociais por parte da debilidade da governança de terras no estado e, em nível mais amplo, no Brasil.

Características Gerais e Breve Histórico Fundiário do Estado do Pará

O Estado do Pará é destaque no território nacional pelo seu tamanho territorial. São 1.247.954,666 km² de área, sendo a segunda maior em território e a 13^o maior entidade subnacional do mundo. A floresta amazônica é o bioma predominante, mas também há áreas de cerrado, mangues e campos na Ilha de Marajó. A rede hidrográfica bastante rica é composta por rios que integram as bacias hidrográficas Amazônica, Tocantins-Araguaia e Atlântico Nordeste Ocidental. Entre os principais rios que banham o Pará estão o Amazonas, Jari, Pará, Tapajós, Tocantins, Trombetas e Xingu.

A história da ocupação do Estado do Pará é complexa e extrapolaria os limites deste estudo, sendo assim, será apresentado nos próximos parágrafos um resumo em linhas gerais com intuito meramente de contextualização.

Após a chegada dos colonizadores europeus, a província do Grão-Pará e Maranhão só se unificou administrativamente à Colônia com a chegada da família real em 1808. Antes, a província resolvia seus assuntos diretamente com a Metrópole Portuguesa. A província do Grão-Pará e Maranhão foi desbravada a partir de suas estradas naturais: os rios. A economia baseou-se, primeiramente, na exploração de drogas do sertão. Os índios sofreram enorme ataque contra sua cultura e seu modo de vida. Foram obrigados a aderir à outra religião, trabalhar na procura das drogas do sertão e ver sua população dizimada por guerras e doenças.

Com a predominância de uma economia de subsistência e apenas uma pequena produção mercantil, no Pará não se ensejou a formação do latifúndio nos dois primeiros séculos de colonização portuguesa. O latifúndio só se forma no Vale Amazônico após a sua incorporação ao Império Brasileiro e a desorganização de toda a economia de subsistência da região para a introdução da economia de mercado (TRECCANI, 2001, p. 59).

Posteriormente, deu-se algum dinamismo econômico, a partir do final do século XIX até a década de 20 do século passado, com a economia da borracha, onde imperava o sistema de aviação baseado nos flagelados da seca no Nordeste e o sistema de aforamento quanto à relação jurídica com a terra.

A estagnação, com o fim da economia da borracha, perdura até os governos militares, a partir da década de 60, quando o discurso integracionista e de segurança nacional deu o tom da ocupação do solo paraense.

Sob o slogan “terra sem homens para homens sem terra” e sob a justificativa de que a Amazônia constituía um “vazio demográfico”, sua ocupação foi incentivada pelos militares. Em apenas 21 anos de governo militar, a ocupação da Amazônia foi maior que em cinco séculos de história. Uma série de projetos de colonização foi implantada de maneira desarticulada e desordenada. A ideia era atrair e transferir 100 mil famílias que viviam em zonas de tensão social nas regiões Nordeste e Sul do país¹.

Com a instalação de grandes projetos, forte movimento de migração de pessoas para a região, rodovias federais, federalização de áreas, projetos de colonização, assentamentos e inserção do capital estrangeiro, intensificaram-se a degradação ambiental, os casos de conflitos no campo, o caos fundiário e a grilagem de terras.

Em termos de ordenação do território, houve, na década de 70, um movimento do governo federal buscando intervir na Amazônia, momento em que se editou o decreto-lei n.º 1.164, de 1º de abril de 1971. O objetivo era declarar indispensáveis à segurança e ao desenvolvimento nacionais as terras devolutas situadas na faixa de cem quilômetros de largura do eixo de cada lado das rodovias federais já construídas, em construção ou projetadas na Amazônia Legal. Em seu art. 5º, foram ressalvadas as situações jurídicas constituídas. Com essa medida, cerca de 70% do Estado do Pará foi federalizado.

Em 1987, tal norma foi revogada pelo decreto-lei nº 2.375, de forma que as terras devolutas antes federalizadas foram novamente repassadas ao domínio dos estados, com exceção daquelas situadas nos municípios de Altamira, Itaituba e Marabá, pertencentes ao Exército. O decreto-lei revogador ressaltou que não são devolutas, entre outras, as terras objeto de situações jurídicas já constituídas ou em processo de formação. Com essa ressalva, até a atualidade, nenhuma das terras “federalizadas” voltou efetivamente para o domínio público estadual.

O Mapa 1, feito por Éleres (2002), ilustra o caos fundiário instituído depois dessas federalizações e desfederalizações das terras no estado.

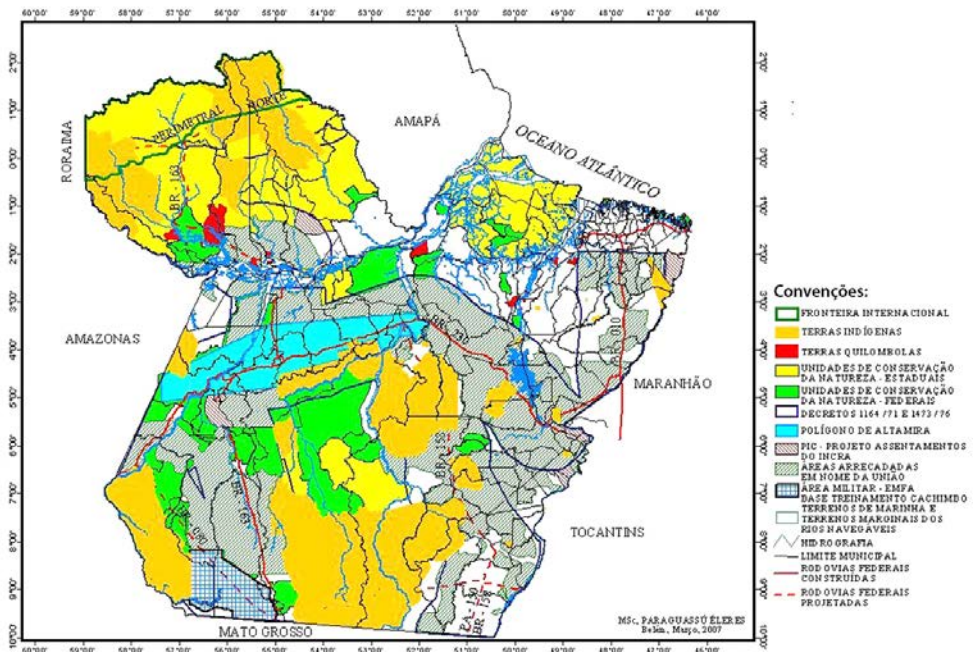
A situação de caos fundiário se agravou nas últimas quatro décadas devido à progressiva expansão da fronteira. Durante o regime militar, foi apregoada a falsa ideologia que apresentava a Amazônia como um vazio demográfico, como uma “terra sem ninguém”. Justificava-se, dessa maneira, a política de “integração nacional”. Isso favoreceu a ocupação desordenada da região, patrocinou a entrada de grupos econômicos dominantes do sul-sudeste do Brasil e internacionais, fortaleceu algumas das oligarquias locais e permitiu uma nova concentração da propriedade da terra e da renda.

¹ Disponível em: <<http://multimedia.brasil.gov.br/regularizacaofundiaria/infografia-timeline.html>>. Acesso em: 15 mai. 2013.

Atualmente, a população do estado é composta por 73% de pardos, 23% de brancos, 3,5% de negros e apenas 0,6% de amarelos ou indígenas. A população urbana corresponde a 59,5% do total e a população que habita o meio rural representa 40,5%, demonstrando a grande influência que o meio rural ainda exerce sobre a população paraense e, conseqüentemente, a importância de uma governança de terras eficiente que amenize os graves conflitos nessa região. Comparando com outros estados da região, o Ceará, por exemplo, possui 77,81% da população em zona urbana e 22,19% em zonas rurais. O Maranhão também conta com 60% da população vivendo em zonas urbanas. Já em termos da média nacional, 15,64% da população reside em domicílios rurais enquanto 84,36%, em domicílios urbanos, de acordo com o Censo de 2010.

A economia paraense é baseada no extrativismo mineral, realizado por grandes empresas, como a Companhia Vale do Rio Doce, uma importante exportadora de ferro, bauxita, manganês, calcário, ouro e estanho. A extração vegetal (madeira) também possui um grande peso na economia, junto com a agricultura e a pecuária. A indústria concentra-se mais na região metropolitana de Belém, encabeçada pelos distritos industriais de Icoaraci e Ananindeua, e nos municípios de Marabá e

Mapa 1 : Intervenção Territorial Federal no Pará.



FONTE: PARAGUASSU ÉLÉRES, 2002.

Barcarena. Ressalta-se aqui que essas atividades estão intrinsecamente ligadas à vida no campo, e, dada a sua importância lucrativa, os conflitos imanentes aos direitos à propriedade tendem a se tornar ainda mais intensos e violentos.

Precarização da Atividade Econômica: Pecuária Extensiva

A pecuária extensiva é caracterizada pelo uso de técnicas rudimentares e de baixo custo na criação de rebanhos (bovinos, ovinos ou suínos). No Brasil, 93% da pecuária é extensiva, e essa técnica consiste em extrair a vegetação natural, como árvores e plantas, até restar uma vegetação rasteira que servirá de pasto para o gado solto, sem controle humano, utilizando pouca mão de obra e sem um controle rígido da saúde do animal (DIAS-FILHO, 2007).

O principal problema que permeia essa atividade é o intenso desmatamento que avança cada vez mais adentro da Amazônia Legal. O desmatamento é favorecido pelo duplo ganho econômico que se pode obter nessas atividades. Primeiramente, cortam-se as árvores que servirão à indústria madeireira, com alto valor agregado embutido, e, em seguida, os fazendeiros inserem seus rebanhos de gado que pastarão naturalmente na vegetação rasteira remanescente. Essas práticas são largamente utilizadas nas regiões de fronteira agrícola como no sul do Estado do Pará (EMBRAPA, 2006).

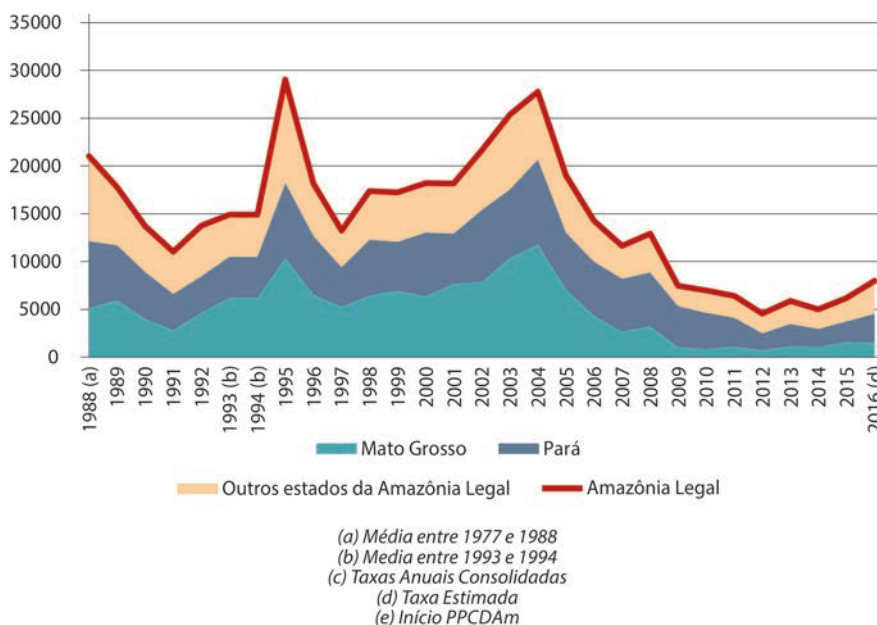
A principal vantagem dessas atividades está no baixo custo do desmatamento e na posterior introdução da pecuária extensiva, caracterizada também pelos seus baixos custos, uma vez que utiliza pouca mão de obra, tem zero custo de alimentação do rebanho, já que esta é realizada naturalmente pela vegetação remanescente, e pouca produtividade por hectare. Estima-se que a produção utilizada por essa técnica tenha seus custos de 50% a 60% menores do que em países como a Austrália e os Estados Unidos, que utilizam a pecuária intensiva (FERRAZ et al, 2010), tornando o gado altamente competitivo no mercado nacional e mundial. Além disso, a pecuária, muitas vezes, acaba sendo usada como justificativa para o apossamento de terras públicas, numa tentativa de demonstrar que há atividade econômica em áreas que, na realidade, foram griladas.

Essa prática tem sido largamente utilizada em áreas de fronteira agrícola, como a Amazônia Legal, em consequência da baixa densidade populacional e da existência de grandes áreas de terras devolutas, exatamente onde existem títulos de propriedade ilegalmente forjados, precário controle geotécnico e difícil monitoramento devido à imensidão do espaço.

Em relação ao monitoramento das áreas degradadas, devemos apontar o importante trabalho realizado pelo Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais (INPE) com o monitoramento da Amazônia pelo Sensoriamento Remoto, que possui 4 sistemas operacionais complementares: PRODES, QUEIMADAS, DETER e DEGRAD, utilizando a tecnologia de imagens por satélites para o monitoramento das áreas da

floresta amazônica brasileira. No entanto, segundo o relatório PRODES de 2008, os dados não são suficientes para a ação de prevenção do desmatamento devido à demora para os dados serem produzidos e por detectar apenas as áreas de corte raso, ou seja, aquelas áreas em que houve o corte extremo do desmatamento, muitas vezes com o solo coberto com madeiras mortas ou com a vegetação já rasteira. O Gráfico 1, extraído a partir dos dados retirados do projeto PRODES, mostra que o Pará sempre se configura como um dos estados de maiores taxas de desmatamento, revezando com o Estado do Mato Grosso.

Gráfico 1 : Desmatamento na Amazônia Legal, PRODES, 1988-2016



FONTES: PROJETO PRODES (2016)

O principal motivo que leva o Estado do Pará a liderar o desmatamento está ligado diretamente ao crescimento das áreas de pastagens na região. Pode-se observar, nos dados divulgados pelo programa TerraClass em parceria com a EMBRAPA e o INPE, que 460.000km² de áreas de pastagens classificadas como pasto sujo, pasto limpo, regeneração com pasto e pasto com solo exposto, representam 66% das áreas desmatadas na Amazônia Legal. Para se ter uma base de comparação, as áreas destinadas à agricultura na Amazônia Legal, representam apenas 5,4% das áreas desflorestadas.

A Tabela 1 demonstra que o Estado do Pará teve a maior variação de cabeças de gado entre os anos de 2013 e 2014, com 746.189 cabeças de gados acrescentadas em apenas um ano.

Tabela 1 : Rebanho ao final de 2014, variação frente a 2013 e participação de cada UF no rebanho nacional, em ordem decrescente.

UF	Rebanho (mil cabeças)	Variação anual		Participação no rebanho nacional
		%	Cabeças	
Mato Grosso	28.592	0,7%	196.978	13,5%
Minas Gerais	23.707	-2,0%	-494.214	11,2%
Goiás	21.538	-0,2	-42.326	10,1%
Mato Grosso do Sul	21.004	-0,2	-43.444	9,9%
Pará	19.911	3,9%	746.189	9,4%
Rio Grande do Sul	13.957	-0,6	-80.414	6,6%
Rondônia	12.744	3,4%	414.355	6,0%
Bahia	10.824	0,0%	-4.275	5,1%
São Paulo	10.126	-3,4	-360.527	4,8%
Paraná	9.182	-2,3%	-213.736	4,3%
Tocantins	8.062	-1,0%	-78.353	3,8%
Maranhão	7.758	1,9%	147.028	3,7%
Santa Catarina	4.286	2,0%	84.370	2,0%
Acre	2.800	3,8%	102.184	1,3%
Ceará	2.597	0,2%	6.072	1,2%
Rio de Janeiro	2.380	1,7%	39.670	1,1%
Espírito Santo	2.296	-0,8%	-17.821	1,1%
Pernambuco	1.920	5,3%	96.845	0,9%
Piauí	1.660	-0,4%	-6.008	0,8%
Amazonas	1.405	-4,4%	-65329	0,7%
Alagoas	1.253	0,1%	1.398	0,6%
Sergipe	1.219	-0,3%	-4.243	0,6%
Paraíba	1.146	9,3%	97.119	0,5%
Rio Grande do Norte	973	6,3%	58.039	0,5%
Roraima	736	-1,5%	-11.083	0,3%
Amapá	168	8,1%	12.562	0,1%
Distrito Federal	100	-1,4	-1.396	0,0%
Brasil	212.344	0,3	579.640	100,0%

FONTE: IBGE/ELABORAÇÃO SCOT CONSULTORIA (ANO 2015)

Os Problemas Ambientais

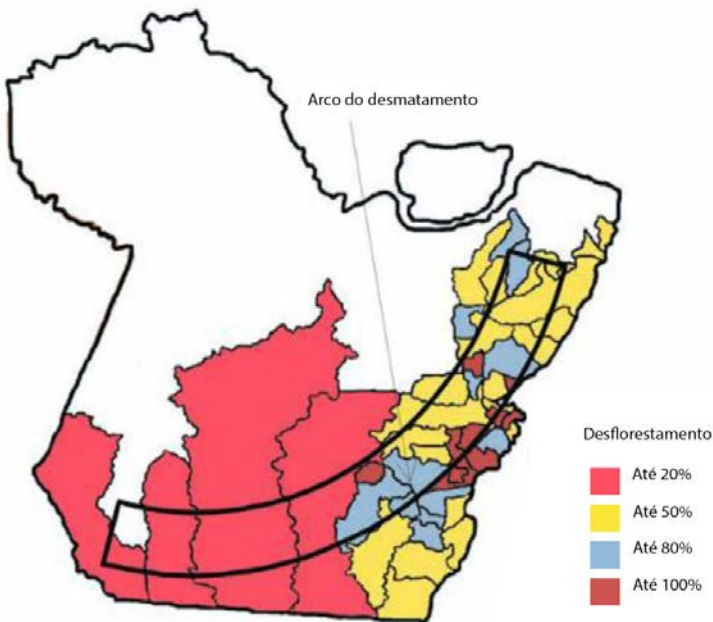
O principal problema ambiental causado pela pecuária extensiva é o desmatamento da vegetação nativa; e as consequências dessa prática se concentram principalmente na alteração climática do bioma, compactação e erosão do solo criada pela ação do gado, além de grandes emissões de CO² expelidos pelos animais.

A utilização de queimada como método de desmatar a cobertura vegetal intensifica a poluição atmosférica, além de causar a perda de nutrientes do solo, sendo necessário maior investimento em fertilizantes para a sua recuperação. A compactação causada pela movimentação de animais pesados dificulta a infiltração da água e aumenta o escoamento superficial, gerando erosões.

No Estado do Pará, o arco do desmatamento está localizado no sudeste do estado, abarcando uma área de 246 municípios, avançando cada vez mais adentro da Amazônia Legal brasileira (Mapa 2). Essa região acompanha a expansão da atividade de pecuária extensiva e vem causando, além dos problemas ambientais já apontados, sérios conflitos entre posseiros, pequenos agricultores e grandes latifundiários.

O Pará desponta como um dos estados da Amazônia Legal com as maiores áreas desmatadas, sendo 136.127 km² acumulados de 1988 a 2013, o que

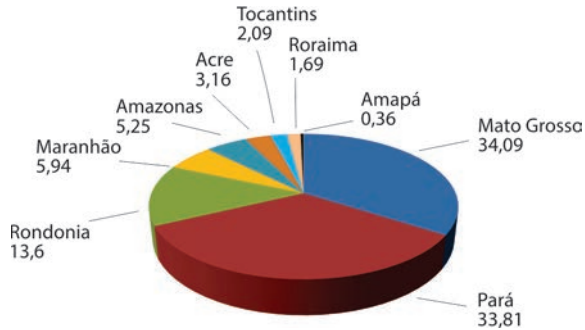
Mapa 2 : Proporção de área desflorestada dos municípios paraenses pertencentes ao "Arco do desmatamento"



FONTE: EMBRAPA (2006).

corresponde a 33,81% do total desmatado na região, que foi de 402.615 km² no mesmo período (Gráfico 2).

Gráfico 2 : Participação dos Estados da Amazônia Legal no Acumulado Desmatado, 1988-2013.



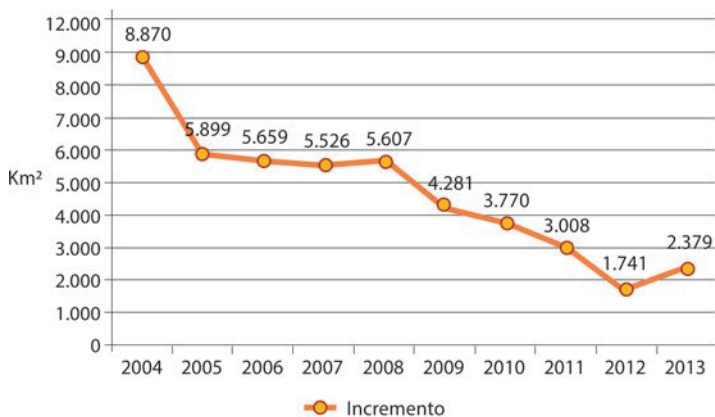
FORNTE: IDESP, 2013.

O estado possui um histórico de altas taxas de desmatamento, alcançando a mais alta em 2004, quando foram desmatados 8.870 km²; no entanto, vinha acumulando sucessivos decréscimos nas taxas desde o ano de 2009. Esse processo é creditado às políticas, ações e programas dos governos federal e estadual de combate ao desmatamento, como o Plano de Prevenção, Controle e Alternativas ao Desmatamento (PPCAD) instituído através do decreto nº 1.697, de 05 de junho de 2009, às ações de comando e controle, como as operações Arco de Fogo (2008) e Operação Boi Pirata (2010). Também é devido aos acordos firmados entre os atores de cadeias produtivas e o Ministério Público Federal (MPF), visando desvincular o desmatamento dos produtos exportados, e ao atual programa estadual “Municípios Verdes”, que propõe a promoção de uma economia de baixo carbono e alto valor agregado, melhorando a governança e reduzindo o desmatamento e a degradação florestal, conforme decreto nº 54, de 29 de março de 2011.

No entanto, em 2013, os dados do PRODES apontaram uma área desmatada de 2.379 km², o que significou um aumento de 37% se comparado ao desmatamento de 2012, que, naquele ano, foi de 1.741 km² (Gráfico 3).

Viu-se que o controle do desmatamento sem alinhamento de incentivos econômicos e com governança de terras deficiente é uma tarefa complexa, em grande parte, devido à enorme extensão territorial do Pará. Algumas políticas tiveram impacto na redução do desmatamento, mas o problema segue como estrutural. Outro efeito que acompanha o processo de expansão da fronteira interna, cujo desmatamento é a ponta do iceberg, são os conflitos pela terra (violentos ou não), tema tratado na seção seguinte.

Gráfico 3 : Incremento do desmatamento no Estado do Pará, 2004-2013.



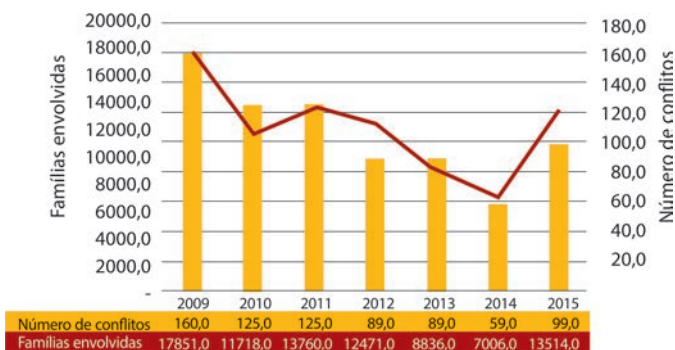
Fonte: IDESP (2013).

Conflitos Agrários no Estado do Pará

As áreas de expansão da fronteira interna no Brasil sempre foram palco de intensos conflitos nem sempre documentados: do massacre e aliciamento dos indígenas durante o Período Colonial, passando pela invasão e grilagem de terras indígenas, até os conflitos envolvendo proprietários (ou supostos proprietários) e posseiros ou populações tradicionais.

O caso do Pará figura, consistentemente, entre os primeiros colocados no número de conflitos registrados anualmente pela Comissão Pastoral da Terra (CPT). Em 2015, de acordo com o último relatório publicado, foram registrados 99 conflitos pela terra, envolvendo 13.514 famílias no estado, revertendo a tendência de baixa registrada em 2014, de acordo com o Gráfico 4.

Gráfico 4 : Conflitos pela terra no Pará, 2009-2015



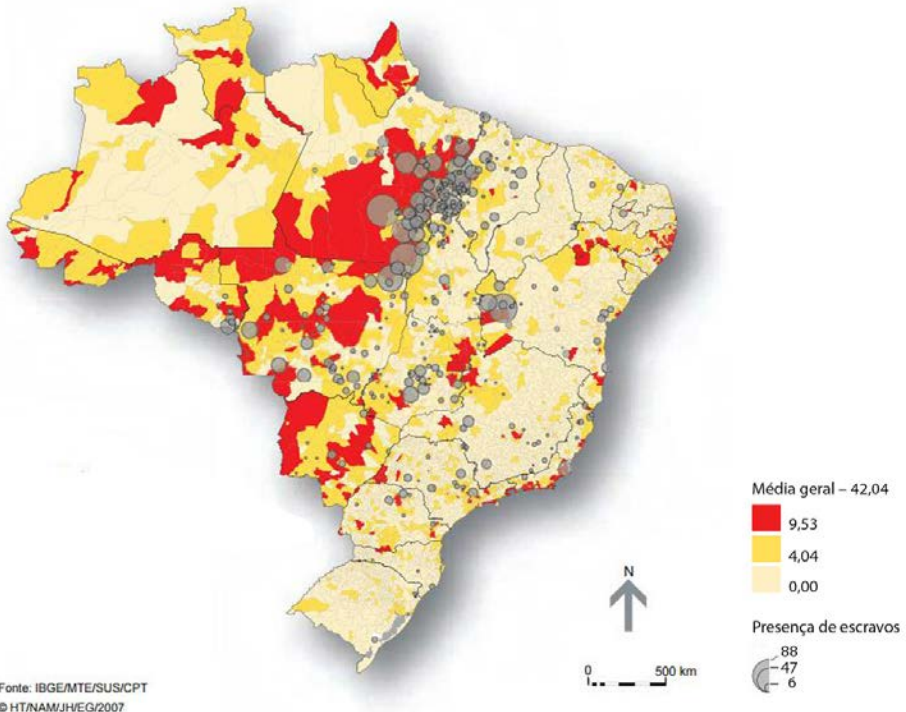
Fonte: CPT, RELATÓRIO ANUAL DE CONFLITOS NO CAMPO, VÁRIOS ANOS.

Além dos conflitos, é necessário incluir também as condições degradantes de trabalho representadas por situações análogas à escravidão, outro tema de forte incidência no Estado do Pará. O trabalho escravo está intimamente ligado à atividade da pecuária na fronteira: das atividades onde foram encontrados trabalhadores escravos, de acordo com o Atlas do Trabalho Escravo de 2009, 49% dos trabalhadores em condições análogas à escravidão resgatados estavam ocupados em atividades de cuidados com pasto, sendo que a segunda atividade de maior incidência foi o desmatamento, com 29,1%.

De acordo com o Mapa 3, é possível notar a concentração da incidência de trabalho escravo no território do Estado do Pará. Além disso, o cálculo do índice de possibilidade de escravidão ilustra, em vermelho, as áreas com altas probabilidades de se encontrar condições de trabalho análogas à escravidão, também com alta incidência no Pará.

O Atlas também oferece um perfil típico do escravo brasileiro do século XXI: é um migrante maranhense do norte de Tocantins ou oeste do Piauí, de sexo masculino, analfabeto funcional, que foi levado para as fronteiras móveis da Amazônia,

Mapa 3 : Índice de probabilidade de escravidão



FONTE: THÉRY ET AL (2009), P. 11.

em municípios de criação recente, onde é utilizado principalmente em atividades vinculadas ao desmatamento. (THÉRY et al., 2009, p.12)

A próxima seção retrata o caso emblemático de conflito de terras que culminou no assassinato da irmã Dorothy em 2005.

As Ações de Dorothy Mae Stang

Dorothy Mae Stang era uma americana, naturalizada brasileira, que pertencia à congregação das Irmãs de Nossa Senhora de Namur, fundada em 1804. De 1951 a 1966, Dorothy atuava como professora nos EUA, antes de se mudar para o Brasil em 1966.

No Brasil, na cidade de Anapu-PA, a missionária iniciou seus trabalhos na Pastoral da Terra, dando apoio aos pequenos agricultores e agroextrativistas, objetivando implantar atividades que conciliassem geração de renda, proteção ao meio ambiente e resolução de conflitos agrários naquela região. Seu projeto previa a utilização consciente e integrada do homem com a floresta, evitando que a intensa degradação ambiental não destruísse a floresta completamente, retirando a fonte de renda das famílias daquela região.

O Projeto de Desenvolvimento Sustentável (PDS) Esperança, reserva na qual Dorothy atuava, é um projeto do governo federal, implantado por meio do INCRA (Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária), que visa assentar pequenos agricultores em lotes de terra. Atualmente o assentamento trabalha para a implantação de diversos projetos como: o incremento das práticas agroflorestais nos quintais próximos às residências familiares e também em demais áreas degradadas antes da criação do Projeto de Desenvolvimento Sustentável (PDS), plantios perenes de cacau, urucum e banana intercalados por espécies florestais, muito comum no local.

A técnica que a missionária difundia para conciliar a preservação da floresta com as atividades agroextrativista consistia em destinar 20% da terra para a produção de maneira sustentável e 80% para o manejo florestal comunitário.

Dorothy também ajudou a fundar a primeira escola de formação de professores na rodovia Transamazônica, a Escola Brasil Grande. Além dessa, outras escolas foram fundadas por ela com o objetivo de formar os agricultores e conscientizar sobre o uso sustentável da floresta. Sendo assim, ela acreditava na perpetuação do conhecimento passado de geração para geração e de nativo para nativo da região.

Sua participação em projetos de desenvolvimento sustentável ultrapassou as fronteiras da pequena Vila de Sucupira, no Município de Anapu-PA, a 500 quilômetros de Belém do Pará, ganhando reconhecimento nacional e internacional. Como membro da Comissão Pastoral da Terra (CPT) e da Conferência Nacional dos Bispos (CNB), Dorothy acompanhou a vida e luta dos trabalhadores do campo. Forte defensora da reforma agrária, a missionária mantinha uma intensa agenda de diálogos com as lideranças camponesas, políticos e outras lideranças religiosas.

Como ativista ambiental, Dorothy pressionou pela criação de uma área modelo para o desenvolvimento sustentável da Amazônia e, com isso, ganhou a antipatia de muitas pessoas, principalmente dos produtores de gado. Além disso, os conflitos foram agravados após se descobrir que a reserva conflitava com a propriedade de outros latifundiários da região. Após o assentamento de famílias no lote 55 do PDS Esperança, uma área de três mil hectares que fica bem no centro do assentamento, iniciou-se a disputa com Regivaldo Pereira Galvão, conhecido como “Taradão”, que alegava ter a posse do terreno.

Na manhã do dia 12 de fevereiro de 2005, Dorothy, então com 73 anos, foi assassinada com seis tiros à queima-roupa em uma estrada de terra de difícil acesso, a 53 quilômetros da sede do município de Anapu-PA. A missionária ignorava as constantes ameaças de morte e alegava: “Não vou fugir e nem abandonar a luta desses agricultores que estão desprotegidos no meio da floresta. Eles têm o sagrado direito a uma vida melhor numa terra onde possam viver e produzir com dignidade sem devastar” (ALENCAR, 2009)

O fazendeiro, comerciante e agiota Regivaldo Pereira Galvão foi acusado pela investigação da Polícia Civil do Pará como o principal mandante do assassinato de Dorothy Stang. Em 2010, ele foi condenado a 30 anos de prisão em regime fechado pelo Tribunal de Justiça do Pará. Ficou preso por apenas 1 ano e 4 meses e ganhou a liberdade por um recurso concedido pelo Superior Tribunal de Justiça (STJ) em 2012.

A morte da irmã Dorothy demonstra um claro exemplo do extremo que a violência no campo paraense pode chegar. O trabalho realizado pela missionária americana entrava em direta oposição aos interesses dos latifundiários, que se utilizam da grilagem para a formação dos pastos degradados pelo gado. O trabalho realizado com as pequenas famílias de agricultores que foram assentados naquela região era um exemplo a ser seguido em defesa da vida, do meio ambiente e do desenvolvimento das reservas ambientais.

A Debilidade na Governança de Terras e os Impactos Ambientais e Sociais

Nos últimos anos, foram realizadas diversas avaliações sobre a situação da governança de terras no Brasil (WORLD BANK, 2014). O resultado desses estudos aponta para seis principais entraves: a existência de extensas áreas de terras devolutas; a ausência de um cadastro integrado de terras públicas e privadas; as limitações dos cartórios; os baixos níveis de tributação sobre imóveis; a oferta de terras urbanas e o planejamento de uso da terra e regularização em desacordo com a demanda; e a governança negligente na aquisição de terras e florestas em larga escala.

Sabendo da extensão territorial brasileira, soma-se a isso o fato de que ainda existem muitas terras para serem ocupadas, sem contar as terras que podem ser ocupadas de forma mais eficiente. Isso, por si só, pode ser contado como uma dádiva

nos tempos presentes, visto que significa um grande potencial em aberto para a realização de diversas políticas, seja o aumento da área agricultável, a conservação de florestas, a implantação de políticas de distribuição de terras, seja a criação de reservas para as populações indígenas e tradicionais. No entanto, a história da apropriação de terras no Brasil é carregada de mazelas, uma delas envolvendo a forma jurídica de definição das terras que incluíam as terras devolutas. Estas tomam forma jurídica especialmente a partir da Lei de Terras de 1850, em que eram definidas por exclusão: todas as áreas que não estivessem sob domínio privado eram, por consequência, patrimônio do Estado e classificadas como terras devolutas.

O problema maior desse tipo de abordagem foi que resultou num caos sistêmico, dado que as terras privadas nunca foram inventariadas totalmente e, por conseguinte, as terras devolutas nunca puderam ser identificadas em sua integridade. Numa abordagem dinâmica, isso significa dizer que elas representam um estoque (cada vez menor, na atualidade) de terras sem dono para serem apropriadas privadamente, dado que o Estado sempre teve enormes dificuldades em demarcá-las e trazê-las para o patrimônio público (cadastradas e registradas).

De acordo com Silva (2008), o contexto geral brasileiro é marcado por uma estrutura fundiária extremamente concentrada devido a esse padrão de apropriação territorial gerado pela manutenção da figura da posse ao lado do direito de propriedade. Isso possibilita a contínua apropriação privada do patrimônio público de forma desordenada (em especial, as terras devolutas que não são devidamente mapeadas e registradas como parte do patrimônio do Estado), contanto que a fronteira interna ainda tenha espaço para expansão (FERNANDES, 2014).

Esse descontrole é, talvez, a maior mazela que a história da apropriação de terras no Brasil traz para os dias de hoje: gerador de insegurança jurídica da propriedade ao suscitar dúvidas sobre a origem das propriedades ao redor do país.

O caso do Estado do Pará não é diferente nesse quesito, mesmo reconhecendo suas especificidades. Para além desse argumento, que vale para o Brasil em geral, serão elencadas algumas especificidades do Estado do Pará no que tange à governança de terras, tanto as que a favorecem quanto as que a dificultam.

Em primeiro lugar, o Estado do Pará é constituído por um extenso território cujo ordenamento é complexo: existem muitas áreas destinadas à conservação ambiental e reservas para os povos indígenas e quilombolas. Além disso, o Estado do Pará foi um dos mais afetados pelos movimentos de federalização de terras devolutas e posterior desfederalização, ampliando a insegurança jurídica em mais da metade do seu território por via dessas intervenções federais na segunda metade do século passado (conforme discutido na segunda seção deste estudo). Além disso, e também por causa desses fatores, o estado se configura como lócus de conflitos pela terra e trabalho em condições análogas à escravidão (discutido na Seção 5).

De acordo com Benatti et al. (2013, p. 19-20), não há um levantamento confiável para se afirmar que porcentagem de terras públicas ou particulares está

registrada nos Cartórios de Registros de Imóveis. Nem o governo estadual nem o federal dispõem de dados que contenham o total de propriedades privadas em áreas rurais. As áreas tituladas nos últimos anos pelos órgãos estaduais e federais foram devidamente levadas a registro público. Os autores ainda destacam que esses registros, por serem de interesse social, foram realizados gratuitamente. Os dados disponíveis nos cartórios, cadastros da Receita Federal e do INCRA têm validade duvidosa e apresentam dados contraditórios.

O quadro de gestão fundiária obteve, entretanto, uma drástica alteração entre os anos de 2007 e 2010. Nesse período, houve um grande esforço de reversão da falta de governança fundiária, representada especialmente na consolidação de uma nova gestão dentro do Instituto de Terras do Pará (ITERPA) com respaldo do governo do estado à época. O resultado desse esforço resultou no processo de mapeamento das terras públicas e combate à grilagem, que foi posto em andamento de forma poucas vezes antes vista nas tratativas de problemas fundiários no Brasil.

Um levantamento da Comissão Permanente de Monitoramento, Estudo e Assessoramento das Questões Ligadas à Grilagem, com dados obtidos nos Cartórios de Registros de Imóveis em relação às matrículas bloqueadas por iniciativa da Corregedoria de Justiça das Comarcas do Interior, mostrou que os 10.386 registros bloqueados apresentam uma área de 494.786.345,3070 ha, isto é, 3,9 vezes o tamanho do Estado do Pará, que detém tão somente 124.795.466 ha. A situação é ainda mais grave quando se leva em consideração que milhares de registros com área inferior a 2.500 ha não foram bloqueados e não constam nesse levantamento. Retirando-se os 410.247.202,33 ha cancelados em 2009 pelo Conselho Nacional de Justiça (CNJ), ainda teríamos 84.539.142,98 ha registrados e bloqueados. A Comissão comprovou que, no Estado do Pará, existem: “vários municípios do interior com áreas registradas que superam em uma, duas ou mais vezes a sua superfície territorial”. (BENATTI et al., 2013, p. 19-20).

O que foi dito atesta a insegurança jurídica da propriedade da terra advinda de uma debilidade na governança de terras no caso paraense (ressalva-se que isso acontece em maior ou menor escala nos outros estados brasileiros). Entretanto, no caso do Pará e de outras áreas da Amazônia Legal, é possível perceber uma ligação entre a governança problemática de terras e os efeitos deletérios nas esferas econômica, ambiental e social.

A dinâmica própria das atividades econômicas desenvolvidas no Pará, em especial a pecuária extensiva e a indústria madeireira, quando contextualizada nesse quadro de parca governança de terras, é grande geradora de mazelas sociais e ambientais.

Em Nepstad et al. (2001), essa relação fica clara ao analisar o desmatamento na Amazônia, incluindo o papel das rodovias no acesso às terras devolutas. Segundo os autores, a pavimentação de rodovias estimula o desmatamento da floresta pelo acesso a grandes extensões de terras devolutas ao longo do perímetro das rodovias. A corrida por terras nessa área tem contribuído para a valorização das terras na Amazônia. Além

disso, o incremento das exportações de carne, soja e minério também contribuiu para o aumento da demanda por terra na região da Amazônia paraense.

A pecuária entra em cena como causadora do desmatamento nas áreas de fronteira assim que ocorre o esgotamento da extração madeireira, conduzindo, geralmente, ao desmatamento, loteamento e revenda das terras (em sua maioria não tituladas e até em terras indígenas). Esse desmatamento após a extração das madeiras de lei ocasiona uma elevada valorização do preço das terras, frequentemente financiando os custos da expansão pecuária sobre as terras griladas (REYDON, 2011).

O deslocamento de gado para uma área grilada e desmatada ilegalmente empresta, assim, a aparência de empreendimento produtivo a um processo de dilapidação do patrimônio coletivo com altos custos sociais e ambientais. A relação da expansão da pecuária coincide com o Arco do Desmatamento na Região Norte, além de ter íntima conexão com a libertação de trabalhadores em condições análogas à escravidão e com conflitos fundiários (FERNANDES, 2014, p. 82).

Carvalho (2012, p. 121), constata que, na Amazônia paraense, a expansão da pecuária expulsa ou assalaria o posseiro ou colono (“gato” – funcionário ou não da própria empresa agropecuária) para realizar o desmatamento e o plantio do capim para a formação de pastagens artificiais. Esse tipo de contrato informal dos peões evita o pagamento de encargos sociais pela empresa e quase sempre transforma o trabalhador não em um assalariado, mas em um trabalhador sujeito ao trabalho compulsório por endividamento, com base na instituição do “aviamento”.

Considerações Finais

Depois da exposição dos argumentos neste capítulo, fica claro que existe uma forte ligação entre a forma como se dá a governança das terras no Brasil e os impactos gerados em termos econômicos, sociais e ambientais. Os autores do presente estudo reforçam, à guisa de conclusão, que, para o desenvolvimento econômico ambientalmente equilibrado e socialmente inclusivo existir, é necessário, embora não suficiente, que se reverta o quadro atual de insuficiente governança das terras brasileiras.

No sentido de conclusões propositivas para assegurar a governança de terras no Estado do Pará, delineiam-se algumas propostas, inspiradas em Benatti et al (2013, p. 148-155) e World Bank (2014):

- **Continuação do Processo de Digitalização do Acervo Fundiário dos Órgãos Fundiários Federais e Estaduais:** significa a captura digital dos documentos existentes nos órgãos fundiários estaduais e federais. Apesar da fragilidade das informações relativas à localização contidas nos diferentes títulos, a espacialização inicial dos documentos emitidos pelo poder público irá criar as premissas para a montagem de um referencial básico de imóveis a ser utilizado na varredura fundiária.

- **Reestruturação do Sistema Registral dos Cartórios de Registro de Imóveis:** com a intenção de melhorar as informações sobre os títulos de terras que estão registrados nos cartórios, será necessário modernizar o processo de acesso às informações sobre registro de imóveis rurais para aumentar a confiabilidade dos processos de registro e garantir que consultas às informações possam ser obtidas de maneira rápida e à distância pelas entidades ligadas às questões de terra da unidade federativa.
- **Criação de um Sistema Estadual de Cadastro e Registro Público:** chamado de sistema, porque serão compostos por dois microssistemas (de cadastro – INCRA, Receita Federal e Estadual – e de registro de imóveis). Acredita-se que será muito difícil política e juridicamente interligar essas informações em um único banco de dados, mas é possível que os dois subsistemas possam ser acessados e os dados trabalhados.
- **Criação de uma Instância de Articulação da Governança da Terra:** a questão da divisão das responsabilidades relativas a terra entre os diferentes níveis da administração e o Governo pode ser superada com a criação de uma instância, pela governança da terra, com orçamento próprio, que coordene as ações das diversas instituições que atuam na destinação ou gestão da terra e dos recursos naturais. Outra finalidade que esse órgão ou instância poderia assumir é a administração do cadastro unificado que trabalhará com os dados federais e estaduais. Por outro lado, deve-se respeitar a decisão dos grupos sociais da agricultura familiar sobre qual categoria de reconhecimento do direito a terra eles preferem: assentamento, unidade de conservação, reconhecimento coletivo ou reconhecimento individual, mas sempre buscando fortalecer a ação coletiva.
- **Fortalecimento do Cadastro Ambiental Rural – CAR:** o CAR-PA é o primeiro passo para quem busca regularizar a ocupação de terra estadual, momento em que quem está solicitando a titulação da terra deve apresentar o georreferenciamento da área pretendida (art. 39, IV do decreto estadual nº 2.135, de 26 de fevereiro de 2010). Se a área reivindicada não incidir em área indígena e unidade de conservação, o cadastro é aceito e inicia-se o processo de regularização fundiária. Ao mesmo tempo, a informação é pública e a área pretendida pode ser questionada por terceiros. Essa medida possibilitará a transparência no processo de transferência do patrimônio público para o privado, como também nos procedimentos de licenciamento ambiental para manejo florestal ou corte raso da cobertura vegetal.
- **Empoderamento da Sociedade Civil e dos Municípios:** a eficácia da regularização fundiária e a diminuição do desmatamento têm ocorrido nas áreas em que houve envolvimento das lideranças regionais, prefeitos e a sociedade civil, como é o caso dos municípios de Paragominas e São Felix do Xingu, no Estado do Pará. Com o estabelecimento da estrutura legal (Lei de Regularização Fundiária, decretos, cadastro rural ambiental, Arco

Verde, lista dos municípios que mais desmataram etc.) e políticas públicas dos três níveis da federação (União, estado e município) que estimulam práticas de proteção ambiental, o resultado tem sido positivo na queda do desmatamento.

REFERÊNCIAS

- ALENCAR, Chico. Pronunciamento na Câmara dos Deputados. Brasília, Sala das Sessões, 12 de fevereiro de 2009. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/sileg/integras/632794.doc>>. Acesso em: 02 mai. 2016.
- BENATTI, J.H.; TRECCANI, G.D.; FISCHER, L.R.D. **Draft report on Land Governance for the LGAF-Pará**. Banco Mundial, 2013.
- CARVALHO, A.C. **Expansão da fronteira agropecuária e a dinâmica do desmatamento florestal na Amazônia paraense**. Tese de doutorado. Campinas, IE/Unicamp, 2012.
- DIAS-FILHO, M.B. **Degradação de pastagens: processos, causas e estratégias de recuperação**. 3. ed. Belém: Embrapa Amazônia Oriental, 2007.
- ÉLERES, PARAGUASSÚ, C. **Intervenção territorial federal na Amazônia**. Imprensa: Belém: Imprensa Oficial do Estado, 2002.
- EMBRAPA. **Pecuária no Estado do Pará: Índices, Limitações e Potencialidades**. Documentos Embrapa - 269 ISSN 1517-2201 – dez. 2006
- FERNANDES, V.B. **Passado não resolvido: a histórica falta de regulação na ocupação de terras no Brasil e após 1964**. Dissertação (mestrado). Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2014.
- FERRAZ, J. B. S.; FELÍCIO, P.E.D. Production systems: an example from Brazil. **Meat Science**, v. 84, n. 2, p. 238-243, 2010.
- INSTITUTO DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO, SOCIAL E AMBIENTAL DO ESTADO DO PARÁ - IDESP. **O Estado do Pará no Contexto do Desmatamento**. Belém: IDESP, 2013.
- MST (2015). **Dorothy Stang, dez anos de impunidade na Amazônia**. Material eletrônico. Disponível em: <<http://www.mst.org.br/2015/01/14/dorothy-stang-dez-anos-de-impunidade-na-amazonia.html>>. Acesso em: 26 ago. 2016
- NEPSTAD, D; CARVALHO, G; BARROS, A.C.; ALENCAR, A.; CAPOBIANCO, J.P.; BISHOP, J.; MOUTINHO, P.; LEFEBVRE, P.; SILVA JR, U.L.; PRINS, E. Road paving, fire regime feedbacks, and the future of Amazon forests. **Forest Ecology and Management**, n. 154, p. 395-407, 2001.
- Projeto PRODES - monitoramento da floresta amazônica brasileira por satélite. Disponível em: <http://www.obt.inpe.br/prodes/prodes_1988_2016n.htm>. Acesso em: 02 mai. 2017.
- REYDON, B.P. O desmatamento da floresta amazônica: causas e soluções. **Revista Economia Verde**, n. 8, jun. 2011.
- SILVA, L.O. **Terras devolutas e latifúndio: efeitos da lei de 1850**. 2. ed. Campinas: Editora da UNICAMP, 2008.
- THÉRY, H. et al. **Atlas do Trabalho Escravo no Brasil**. São Paulo: Amigos da Terra, 2009. 80 p.
- TRECCANI, G. D. **Violência e grilagem: instrumentos de aquisição da propriedade da terra no Pará**. Belém: UFPA, ITERPA, 2001, p. 59.
- WORLD BANK. **Brazil Land Governance Assessment**. World Bank Report 89239-BR, 2014.

12

Débil governança de terras no Brasil: o caso do cerrado piauiense

BASTIAAN PHILIP REYDON
ANA PAULA DA SILVA BUENO
VITOR BUKVAR FERNANDES
MÁRCIA SOUZA DE AGUIAR

Introdução

O desenvolvimento agropecuário do cerrado piauiense trouxe intensa modificação para as áreas que envolvem o chamado MATOPIBA (MATOPIBA significa as duas primeiras letras de Maranhão, Tocantins, Piauí e Bahia), cujas mudanças no uso do solo e na condição fundiária das terras tornaram as pastagens nativas extensivas e tradicionais em campos e cerrados, substituindo-as por culturas anuais com a utilização das tecnologias de produção e irrigação.

A velocidade das mudanças no uso e ocupação das pastagens, com o emprego de uma agricultura mecanizada e, em consequência, a direta criação de polos de desenvolvimento e estruturação urbanos e os fatores correspondentes a esse processo de produção agropecuária, como indústrias e serviços, atraíram grileiros e especuladores para a região.

Apesar do crescimento urbano e de novas formas de organização e produção, a região tem sofrido com a falta de segurança jurídica em relação aos direitos de propriedade. A profunda fragmentação das comunidades e do espaço rural e urbano, direcionada tanto pelo Estado quanto pelo capital com o processo de modernização e a corrida imobiliária como faces da apropriação privada de terras no Estado do Piauí, constituem uma contradição devido à modernização requerida e à fragmentação consequente.

Este capítulo tem como objetivo analisar a situação exposta acima e descrever seus reflexos fundiários no estado. Para o estudo, foi considerada a literatura bibliográfica e, além desta introdução e das considerações finais, o capítulo está subdividido em quatro sessões. A Seção 2 apresenta o processo de ocupação do cerrado piauiense; a Seção 3, trata do contexto de MATOPIBA em que o Estado do Piauí está inserido e a Seção 4 mostra a governança débil no estado com os exemplos dos municípios de Currais e Palmeira do Piauí. Conclui-se que uma verdadeira governança fundiária deve atender aos critérios de legitimidade por meio de mecanismos inibidores da grilagem e da especulação com terras e desenvolver uma melhor gestão fundiária. Os desafios da realidade do Piauí refletem a posição do histórico brasileiro de concentração de terras, ocupação de terras devolutas e a dificuldade do processo de regularização. Contudo, são válidos os esforços da Corregedoria do Estado para fiscalizar e inspecionar as serventias no sentido de estabilização das relações fundiárias e da cidadania.

Processo Histórico da Ocupação do Cerrado Piauiense

A ocupação dos cerrados brasileiros se deu com a abertura e o assentamento de povoados ainda no século XVIII, estendendo-se da cidade de Cuiabá (capital do estado do Mato Grosso) ao oeste do Estado de Goiás na procura de ouro e pedras preciosas. Os assentamentos foram de grande importância pela incorporação de áreas substanciais ao território da Colônia Portuguesa no Brasil. No entanto, com a diminuição das reservas minerais, restou a agricultura de subsistência e a pecuária bovina, majoritariamente extensiva, levando a população a se dispersar.

Monteiro (2002), indica que os cerrados brasileiros ocupam 207 milhões de hectares, equivalente a 23% do território nacional, uma imensa área que abrange os estados do Mato Grosso, Mato Grosso do Sul, Rondônia, Goiás, Tocantins, Maranhão, Piauí, Bahia, Minas Gerais, São Paulo e Distrito Federal. Existem outras áreas de cerrado no país, chamadas de periféricas ou ecótonos, consistindo em transições com os biomas da Amazônia, Mata Atlântica e Caatinga, tudo isso um verdadeiro tesouro em biodiversidade, ecossistemas e flora, que conta com mais de 10 mil espécies, sendo 4.400 exclusivas.

Os cerrados piauienses situam-se na zona fisiográfica de transição entre o semiárido e a Amazônia, na sub-região dos cerrados nordestinos, bacia Maranhão-Piauí, na área nuclear dos cerrados brasileiros cujas características são compostas de chapadões (Gerais), vales, vegetação de cerrado, campo cerrado, brejos e mata ciliar.

Os cursos d'água conduziram o processo de povoamento da região cujos vales, por serem mais úmidos e férteis, ao contrário dos platôs planos, que têm pouca ocorrência de água, atraíram, historicamente, a população. Esses locais foram de grande importância no desenvolvimento das terras porque, mesmo antes da colonização portuguesa, os índios, com o seu modo de vida e sua produção, ocupavam esses vales com atividades agrícolas, criação de gado e extrativismo. Mais adiante,

houve a formação de aglomerações urbanas. Vales e águas eram importantes meios para a construção do território, mesmo com a entrada da modernização capitalista.

A ocupação do cerrado piauiense foi resultado da expansão das grandes propriedades de criação de gado que encontrou na região uma série de condições favoráveis ao seu desenvolvimento, como a disponibilidade de terras, vários cursos d'água, pastagens naturais permanentes, chuvas abundantes e melhor distribuídas. Essa ocupação ocorreu na segunda metade do século XVIII na costa leste e sul do território, seguindo as margens dos rios Piauí, Canindé, Paraim e Gurgéia. Fazendeiros da região do rio São Francisco procuravam expandir sua criação de gado; os vaqueiros vindos principalmente da Bahia também chegaram à procura de pastos e ocuparam as terras ao lado do rio Gurgéia. Inicialmente, o território piauiense estava sob jurisdição da Bahia. Em 1718, o território passou para o Maranhão e foi colonizado do interior para o litoral, sendo decisiva a contribuição dos padres jesuítas no desenvolvimento da região, principalmente com a pecuária.

Inicialmente, algumas famílias financiavam aventureiros para que as terras do interior fossem exploradas, mudando, assim, o processo de colonização no interior do Piauí. As terras conquistadas eram utilizadas para o gado, por meio da concessão de sesmarias, que se estendiam desde as cabeceiras do rio Gurgéia até o rio Parnaíba, ou para reideiros que desejassem ocupá-las.

A atividade pecuária, embora ainda fosse a atividade principal do estado, declinou a partir do século XIX exatamente no momento em que, com fim do tráfico negreiro, havia a necessidade de outra mão de obra para que se continuassem as atividades econômicas.

O processo ligado a terra no Brasil vem, desde a Colonização Portuguesa, enfrentando os desafios da realidade fundiária, pois existe a regulação formal, embora implantada de forma limitada, com consequências graves tanto para a área rural quanto para a urbana, levando a regras frágeis e incompletas e resultando na concentração da estrutura fundiária. No caso do Estado do Piauí, não foi diferente: alguns arrendamentos da época foram requeridos junto ao governo, sendo outorgados, ainda em 1771, os primeiros títulos de terras do estado. Para inibir o apossamento de terras devolutas e tratar da questão da regularização fundiária, foi promulgada a Lei de Terras de 1850 em todo o território nacional. No entanto, a ampla fronteira agrícola (espaço potencial que oferece condições favoráveis à expansão de atividades econômicas anteriormente ausentes ou presentes em menor escala) e a inexistência de limites claros das propriedades não trouxeram reflexos significativos para o Piauí, não coibindo, portanto, o apossamento. A terra continuou como reserva de valor.

Com a Constituição de 1891, as terras devolutas passaram a pertencer aos estados que, até 1903, ainda não tinham providenciado sua demarcação. Esta lei magna foi um elemento importante de descentralização da legislação da terra e, nessa mesma época, surgiram significativas transformações na economia brasileira. Em 1929, a depressão econômica mundial reforça o processo de transformação e ruptura do padrão de acumulação do modelo primário-exportador para a fase de

industrialização restringida, período caracterizado pela indústria como principal determinante do nível de atividade da economia e a tendência à expansão do mercado interno nacional. A Região Nordeste passa a aproveitar a conjuntura favorável e dirige parte de sua produção para o mercado nacional, em especial para o Estado de São Paulo, região brasileira de grande dinamicidade.

A inserção dinâmica do Estado do Piauí na economia nacional se deu por meio do extrativismo iniciado em fins do século XIX, tendo seu auge na primeira metade do século XX com a exploração da borracha de maniçoba, da cera de carnaúba e do côco de babaçu, apesar de a base da economia do estado ainda ser a criação de gado. Os produtos extrativistas alcançaram grande valor comercial com ênfase na exportação, o que, em contrapartida, causou dependência a uma economia primário-exportadora com as mudanças do mercado externo, a concorrência internacional, o baixo nível tecnológico de exploração e relações de trabalho arcaicas que motivaram uma profunda crise e, na década de 50, o seu declínio.

Tanto a economia extrativa quanto a pecuária se assemelham pela criação de grandes unidades produtivas e a consolidação de uma estrutura fundiária concentrada. A grave situação fundiária do Piauí no período foi confirmada pela dificuldade do processo de regularização da apropriação da terra, mesmo com a transferência oficial de terras do Governo Provisório da República.

Era preciso, então, de um ambiente institucional que buscasse modificar o processo de ocupação do cerrado piauiense, conhecido pelo seu primitivismo nas atividades agropecuárias, e que se encontrasse uma alternativa eficaz para o processo de desenvolvimento da região. Ou seja, era necessário um ambiente institucional que fosse capaz de estabelecer novas bases de produção, troca e distribuição, controlar os recursos e fatores produtivos; concluindo, um arranjo que produzisse uma organização econômica eficiente.

As condições institucionais devem fazer parte do escopo e da execução das políticas públicas e privadas, sendo suporte para o processo de modernização, principalmente no Piauí, com vocação para a agropecuária. As políticas desenvolvidas para o Nordeste no fim dos anos 1950 demonstraram que um dos sérios problemas do país eram as graves disparidades regionais, mais intensas no Centro-Sul e no Nordeste, com a incapacidade de impulsionar o desenvolvimento econômico. Para tanto, foi criada a SUDENE (Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste), em 1959, para tentar recuperar e desenvolver a região.

Contudo, o reflexo da busca desenfreada por terras e a sua não demarcação pode ser visto no censo agrícola de 1960, entre os anos de 1920 a 1960 (MONTEIRO, 2002, p. 84), quando a taxa de crescimento dos estabelecimentos foi de 109,4% e, no mesmo período, a área apropriada de 17,9%. Porém, entre 1964 e 1985, começaram a surgir processos de transformação do cerrado para a ocupação de áreas ainda não exploradas, por meio de arranjos políticos e econômicos que tiveram como fim a integração, a expansão e a exploração desses espaços regionais segundo normas militares.

A transformação institucional induzida pelo Estado Militar passa a se centralizar no governo e, conseqüentemente, a desregionalizar as políticas de desenvolvimento no Nordeste, deixando até entrever uma política de reforma agrária com a promulgação do Estatuto da Terra. Porém a produção familiar da agricultura foi preterida pela modernização do latifúndio, contrapondo velhas e novas estruturas e reorientando a intervenção do governo para os grupos hegemônicos de acordo com seus interesses e necessidades. Esse direcionamento pretendeu promover e integrar o território à economia nacional e dar mais visibilidade à agricultura, ao abastecimento e aos recursos humanos. Nesse ínterim, a questão fundiária é abandonada, limitando-se a alguns incentivos fiscais e programas específicos de pesquisa e extensão rural.

A ocupação produtiva do cerrado piauiense ocorre, no entanto, somente nos anos 70, com a conclusão de pesquisas de que essas áreas suportariam o uso de mecanização e exploração agropecuária necessárias à comercialização por terem rios perenes e disponibilidade hídrica para a produção. Entre o fim da década de 70 e a década de 80, a crise econômica que assolou o Brasil levou a economia à estagnação em diferentes fases de instabilidades conjunturais, recessão e recuperação, com tendência ao declínio do ritmo de crescimento econômico.

Novamente, a discussão sobre as políticas regionais para o Nordeste volta à tona, não tendo quase modificação em relação ao período anterior, ou seja, a implementação de programas especiais e o fomento aos investimentos privados. A novidade fica por conta do Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste (FNE), criado pela Constituição de 1988 e regulamentado em 1989, que pretendeu ser, juntamente com outros fundos constitucionais, um dos principais instrumentos de financiamento da Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR) no intuito de contribuir com o desenvolvimento econômico e social do Nordeste a partir de programas de financiamento aos setores produtivos e em sintonia com os planos regionais. Para tanto, o governo do estado do Piauí dá início ao estabelecimento de diretrizes para o uso de áreas do patrimônio público com o objetivo de incentivar o mercado estatal. Foram contempladas com investimentos áreas de até 25 mil hectares para empresas e de até 3 mil hectares para pessoas físicas, com a opção de o investidor produzir em até 5 anos para adquirir a propriedade ou a sua retomada.

Na década de 90, inicia-se, principalmente, a produção de soja e arroz pelos grandes empreendimentos. Porém a especulação e a concentração da propriedade privada ainda eram uma realidade do cerrado, o que causou impactos severos nas comunidades camponesas pela redução do uso comunitário das áreas dos vales, assim como a expulsão de muitas delas. Ou seja, a valorização imobiliária, a privatização e a apropriação indevida tornaram-se um fenômeno excludente para muitos nos cerrados piauienses.

Formação do Mercado de Terras nos Cerrados Piauienses

A partir de 1970, com a aquisição de terras no sul do Piauí, inicia-se, nos cerrados, a modernização agrícola da região e, com isso, a formação do mercado de terras. Desde essa época, no Brasil, com a premência da geração de divisas, a melhora substancial da balança de pagamentos e a intensificação do comércio internacional, a exploração técnica do cerrado foi incentivada, aproveitando-se da elevação dos preços internacionais da soja, aumentando ainda mais o interesse na expansão da fronteira agrícola.

Em 1990, o mercado de terras do cerrado piauiense já estava consolidado por meio do desenvolvimento de projetos de modernização agropecuária e reflorestamento, subsidiados com recursos públicos da SUDENE. É também nesse período que aumenta a apropriação irregular privada das terras devolutas nos platôs planos por meio da grilagem.

Com a ampliação do agronegócio, a economia local se expande e observa-se o surgimento de algumas cidades e comércios para atender tanto à demanda das empresas hegemônicas quanto à da população. As transformações do espaço começaram a exigir novas estruturas, assim como um planejamento que atendesse aos mais recentes imperativos, segundo Alves (2009), a lógica de reprodução do capital com a instalação de novos atores e grandes agricultores agropecuários. O crescimento da produção do milho, da soja, do algodão e da cana-de-açúcar fizeram o ambiente rural confirmar o avanço das lavouras modernas e, com elas, o desmatamento e os prejuízos causados aos biomas e à biodiversidade, às nascentes dos rios Parnaíba, Gurgéia, Paraim e Uruçui Preto e aos espaços comunitários que sumiram velozmente.

A profunda fragmentação das comunidades e do espaço rural e urbano foi direcionada tanto pelo Estado quanto pelo capital por meio do processo de modernização e da corrida imobiliária. Faces da apropriação privada de terras nos cerrados do sul do estado por meio das fronteiras agrícolas, formando uma contradição devido à modernização requerida e a fragmentação consequente. Os programas do governo para essa modernização, exceto os de novas tecnologias para o melhoramento do rebanho em algumas fazendas do sul do estado, não conseguiram atingir o objetivo proposto. Contudo, toda a movimentação nesses cerrados dinamizou o mercado de terras, e novos investidores chegaram ao Piauí em busca de terras com potencial agrícola, aumentando ainda mais a concentração e os conflitos fundiários. A agricultura capitalista moderna transformou em espaço privado o destino das comunidades, dando novos rumos no uso dos Gerais e desaparecendo com as matas nativas e outras atividades econômicas destinadas à sociedade.

As consequências geradas pelo processo de modernização contemporânea foram o surgimento de conflitos entre grileiros, posseiros e produtores agrícolas. A grilagem, além do volume de terras envolvidas, contava com a presença de pessoas que se diziam representantes de empresas em busca de terras para compra e que pediam ao dono um simples documento que comprovasse a posse da terra e sua

disposição em vendê-la, alegando que logo após a venda seriam tomadas as providências para a regularização. Isso aconteceu, principalmente, no sul do Piauí, e o objetivo era adquirir terras a um menor custo e receber os benefícios dos programas governamentais, pois, para tal, era preciso ser dono de terras na região. Os cartórios dos cerrados tiveram grande participação nesse processo, aumentando a rede de grilagem, assim como a participação de agentes públicos e privados. A Corregedoria do Estado encontrou várias irregularidades e falsificações de documentos fundiários em terras devolutas.

O negócio de terras é mais uma atividade econômica cuja matéria-prima essencial foi transformada em mercadoria no processo de acumulação capitalista. A grande valorização das áreas de plantio demonstrou o aumento do preço do hectare em cidades como Uruçuí e Bom Jesus e principalmente nos platôs. A agricultura mecanizada elevou o preço das áreas desses municípios, principais produtores de grãos do estado e polos concentradores de empresas. A valorização da terra continua atraindo a atenção tanto de brasileiros quanto de estrangeiros de distintos setores.

Governança Fundiária no Piauí

No Brasil, a formação do mercado de terras está de acordo com a interação entre o ambiente institucional produzido para atender os critérios de alguns e os arranjos por eles estabelecidos e transacionados que passam a afetar os direitos de propriedade sobre a terra e demonstram a estrutura de governança atual. Aqui, o ponto em questão é o Estado do Piauí, que, não fugindo à regra de atuação brasileira, revela uma estrutura fundiária inconsistente e a posição confusa das instituições fundiárias no desenvolvimento econômico e histórico.

Entretanto, a quantidade de leis, decretos e órgãos que permeiam a estrutura fundiária brasileira afetam por completo o estado piauiense, indicando um grau de concentração de terras confirmado pelo Índice de Gini de 0,855 (em uma escala de 0 a 10), segundo dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) para 2006. Em 2009, o estado possuía 2,29% de grandes propriedades rurais ocupando uma área de 53,01% do total de hectares, segundo dados do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA).

O Estado possui uma área total de 251.277,738 km² (16,2% da Região Nordeste e 2,9% do território nacional), com uma população estimada, em 2015, de 3.204.028 habitantes. Aproximadamente, 57,7% dessa área são de propriedade privada, ou seja, alvo atraente para a aquisição de terras, tornando o mercado mais dinâmico. Ainda não estão cadastradas 22% das terras públicas, e existem 2.982.215,07 ha de Unidades de Conservação administradas pela União, pelo estado e por alguns municípios, representando 9,5% de sua área. Segundo a SPU (Superintendência do Patrimônio da União), estima-se que 335.535,06 ha são imóveis da União (nacionais, dominiais e rios federais).

A União não possui terras devolutas no Estado do Piauí, pois toda a propriedade imobiliária devoluta, milhões de hectares, pertence ao estado (MDA INCRA SRPI, 2013). O que chama atenção é o próprio Estado do Piauí não ter percebido o imenso patrimônio que possuía, conseguindo, inclusive, repassar terras da União para o estado em 1946. A maior parte das terras estava concentrada no extremo sul do estado à disposição de qualquer pessoa, o que ocasionou, ilegalmente, mudanças diversas de proprietários com o auxílio de tabeliães e outros. Essas pessoas, ao registrarem suas terras, informavam o tamanho que melhor lhes convinha da propriedade, totalizando áreas maiores que a do próprio município. Isso, até hoje, é causa de conflitos entre os vários “proprietários” pela superposição de títulos de domínio.

Para organizar e gerir a quantidade de terras à disposição do estado, foi criada a Companhia de Desenvolvimento do Estado do Piauí (COMDEPI), em 1971, inicialmente com o objetivo de promover o desenvolvimento econômico e social do estado. Somente em 1973, essa empresa pública teve competência para “proceder à legitimação de propriedade, uso e reintegração de posse e discriminação de terras públicas” (MDA INCRA SRPI, 2013, p.31). Na verdade, após proceder à discriminação das terras, arrecadar e matricular, a COMDEPI poderia integrá-las ao seu patrimônio e, em seu domínio, a empresa de economia mista vendia essas terras.

Mas como vender qualquer gleba se existiam os limites de venda de terras públicas estabelecidas em 3.000 hectares? Isso, com certeza, afastava grandes e pretensos empresários, ainda mais que o preço do hectare, na ocasião, era baixíssimo, principalmente no cerrado piauiense, onde se encontrava a maior parte das áreas públicas.

Em 1975, no entanto, por meio de uma resolução especial do Senado Federal, o governador à época conseguiu autorização para que a COMDEPI vendesse áreas de até 25.000 hectares. Essa espetacular medida foi abençoada com o projeto Fundo de Investimento do Nordeste (FINOR), um benefício concedido pelo governo federal para dar apoio financeiro às empresas que estivessem alocadas na área de atuação da unidade de gerenciamento dos fundos de investimento (Região Nordeste, norte de Minas Gerais e Espírito Santo).

Os fundos de investimentos são organismos de coleta de poupança e de aplicação em que o capital variável é aberto ao público e o valor dos títulos é determinado pela relação entre o total do ativo e o número de cotas, e não diretamente pelo valor de mercado. Com isso, vários interessados, inclusive, de fora do estado, se apressaram em conseguir a aprovação de uma soma de recursos (quase a fundo perdido) para oferecer terras adquiridas como garantia aos empréstimos bancários para empresas instaladas em outras regiões, enquanto, no extremo sul do estado, tudo continuava como antes. A mudança extraordinária nos preços das terras foi provocada anos depois com a cultura da soja nas terras do cerrado, fato que atraiu tanto interessados na espetacular produtividade quanto os que queriam somente especular.

Ainda, em 1975, o Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD), instituição financeira do Banco Mundial que possibilita empréstimos e

assistência para o desenvolvimento a países de renda média com bons antecedentes de crédito, que já atuava no Nordeste, começou a desenvolver suas atividades no Estado do Piauí por meio de um programa cujo objetivo era promover mudanças na situação da população pobre das áreas rurais. O governador do estado juntamente com a SUDENE, a POLONORDESTE (promoção do desenvolvimento e modernização das atividades agropecuárias de áreas prioritárias) e o INCRA iniciaram as atividades do Programa de Desenvolvimento Rural Integrado e Inclusivo (PDRI – Vale do Parnaíba) para a aquisição de milhões de hectares para o assentamento de inúmeras famílias de pequenos agricultores (hoje agricultores familiares sem terra), sendo criada, inclusive, uma estrutura especial pela coordenadoria técnica da Secretaria do Planejamento do Estado para a realização do trabalho, já que envolvia grande quantidade de dinheiro.

Após o assentamento das famílias, a Secretaria de Planejamento do estado percebeu que o trabalho fugia à finalidade de seu setor e tentou se desfazer de toda a estrutura, momento em que foi criado o Instituto de Terras do Piauí (INTERPI), em 1980, devido à intervenção de uma missão técnica do Banco Mundial e de uma lei sancionada pelo governador do estado.

O instituto recém-criado deveria “promover e executar a política fundiária do Estado, incluindo a distribuição e redistribuição de terras, visando a corrigir as distorções da sua estrutura fundiária e promover, coordenar, executar e controlar as atividades de colonização (novo modelo de assentamento) em todos os seus tipos e modalidades” (MDA INCRA SRPI, 2013, p.33). Caberia também ao instituto, que teve apoio do INCRA para algumas ações de regularização fundiária, o cadastramento de todos os imóveis rurais do Projeto de Desenvolvimento Rural Integrado e Inclusivo (PDRI), o uso tecnológico da aerofotogrametria (que não chegou a ser usada) e a visita técnica aos imóveis para delimitação e registro de informações socioeconômicas. Os Cartórios de Registro de Imóveis das comarcas abrangidas deveriam auxiliar o Instituto de Terras do Piauí (INTERPI), informando o desmembramento e/ou remembramento das terras.

A realidade fundiária brasileira evidencia a baixa capacidade de regular a propriedade da terra, fato que corrobora, no sudoeste do Estado do Piauí, um intenso processo de ocupação ilegal de grandes áreas de terras devolutas, de até 35.000 ha, por grandes proprietários de imóveis. A forma como adquirem a terra é por meio de pequenas posses que vão se integrando, utilizando-se a usucapião. A capacidade do estado de controlar o acesso a terra e seu uso se faz sentir quando desapropria fazendas improdutivas para o assentamento de famílias e permite, ao mesmo tempo, a ocupação de vastas glebas de terras devolutas.

A inabilidade de governança traz uma incongruência nos dados de registros e depoimentos do INCRA, INTERPI, SPU e ICMBio sobre o tamanho da área do estado, oficialmente reconhecida pelo IBGE (dados de 2013), como de 25.157.773,8 ha, sendo que o total de terras estimado pelas instituições acima tinha menos de

6.393.028,9 ha. Dessa forma, a área oficial do estado representaria apenas 79,7% das tipologias de terras existentes (públicas e privadas).

A incerteza dos dados oficiais provoca mais nebulosidade nas transações com terras e, a partir daí, mais insegurança quando o conjunto de leis e regulamentos deveriam trazer consistência das regras formais e da efetiva governança, pois as organizações políticas, econômicas e sociais devem atuar juntas com a capacidade de administração fundiária no Piauí, uma vez que o mercado sozinho não tem condições de manter a integridade dos dados e das transações imobiliárias. Nota-se que não foi registrada, nesse ínterim, a presença dos cartórios da região (Associação dos Notários e Registradores do Estado) que, por serem um agente institucional, deveriam fazer parte das dimensões fundiárias do estado.

A regulação institucional, segundo Reydon (2007), garante a propriedade da terra e tem um papel fundamental na determinação de seu preço, mas permite que haja especulações em terras rurais e urbanas, apesar das leis e regulamentos. A terra, no Brasil, permanece até hoje com controles que garantem a propriedade, mas que não regulam o seu uso.

A governança fundiária é uma verdadeira e efetiva gestão do território, gestão das terras rurais e urbanas, além de regularização fundiária. Os dados dos imóveis com informações atualizadas e georreferenciadas devem ser geridos com controle para que se possibilite uma análise integral de todos os imóveis de um país ou região a fim de estabelecer as verdadeiras dimensões de uma governança, sendo elas: 1) A propriedade e a posse da terra em todos os seus aspectos (definição dos vários tipos de direito associados aos vários tipos de propriedade, pública, privada ou de uso coletivo); 2) O real valor da terra, desde cobranças de impostos, passando por políticas fundiárias até a administração geral do território; 3) O planejamento no uso da terra (uso produtivo, uso sustentável e proteção ambiental; 4) O desenvolvimento do território (tipos de edificação, controle sobre o uso da terra, contextos específicos e diversos tipos de propriedade); 5) A adequada avaliação de terras e um sistema eficiente de levantamento; 6) A soberania do país na condução e proteção de seu território.

A governança, portanto, não se limita à administração em si, mas também incorpora a participação dos cidadãos no processo que diz respeito às comunidades e à sustentabilidade socioambiental e econômica. Essa governança difere da débil governança que traz impactos negativos, comprometendo a sociedade e a articulação de sua dinâmica, enfraquecendo as relações sociais e estimulando a degradação, impedindo, assim, os verdadeiros direitos sobre a terra e fragilizando as leis e o tecido social, principalmente dos mais vulneráveis.

Albuquerque (2013, p.3) afirma:

O direito de propriedade da terra não se refere à apenas propriedade da coisa em si, mas o conjunto de direitos de dispor da terra, ou das responsabilidades que isto acarreta. Esta proteção assegura também o valor do bem, ou

o valor que pode ser alcançado por ele, desta forma, a atribuição de direitos de propriedade afeta o comércio desse bem.

No processo histórico sobre a questão da terra, a acepção que antes se fazia do direito de propriedade era de um bem absoluto e incondicional, mas hoje está voltado ao interesse público e assegurado pela função social. Diante disto, o direito de propriedade só existe e recai sobre o proprietário da terra se for verificado sua finalidade social. O direito de propriedade, portanto, deve possibilitar um direito à propriedade, permitindo o acesso aos demais direitos fundamentais como moradia, alimentação, trabalho na terra e dignidade humana.

A Inserção do Piauí em MATOPIBA

O grupo de estados (MA, TO, PI e BA) que formam o MATOPIBA possui praticamente a mesma realidade geográfica e econômica que recobre majoritariamente as suas áreas de cerrado: expansão da fronteira agrícola baseada em tecnologia de alta produtividade. As características diferenciadas dessa região em relação ao uso e à ocupação de suas terras referem-se ao processo de expansão da agricultura na calha sul da Amazônia, marcada pelo desmatamento entre 1970 e 1980. Nessa área, iniciou-se a agropecuária de terras de baixa produtividade, projetos de colonização e assentamentos agrários para pequenos agricultores e também grandes empreendimentos de pecuária.

No caso de MATOPIBA, com exceções, os desmatamentos não foram significativos, mas sim as mudanças no uso do solo e na condição fundiária das terras: as pastagens nativas extensivas e tradicionais em campos e cerrados foram substituídas por culturas anuais, utilizando-se as tecnologias de produção e irrigação. Para ilustrar esse fato, recorre-se aos anos de 1985 a 2010, no Oeste Baiano, e percebe-se a velocidade das mudanças no uso e ocupação das pastagens com a substituição da agricultura tradicional por uma agricultura mecanizada. Como consequência direta, destacam-se a criação de polos de desenvolvimento e estruturação urbanos e os fatores correspondentes a esse processo de produção agropecuária, como indústrias e serviços.

Ainda hoje, esse crescimento está sendo visto no sul do Maranhão e no Piauí, diferenciando-se as condições socioeconômicas e agroecológicas respectivas para essas áreas. O Estado do Tocantins tornou-se um centro de logística ligado às atividades agrícolas em áreas de cerrado. A agricultura de baixa produtividade e rentabilidade também se apresenta nos quatro estados, em milhares de hectares, contribuindo com a nova dinâmica socioeconômica e fundiária da região com o aparecimento de vários estabelecimentos agrícolas.

O valor total da contribuição da agropecuária na região, entre os anos de 1996 e 2006 aumentou de 35% para 41%, 5 pontos percentuais em 10 anos, e, considerando as médias trienais do período citado, das 31 microrregiões do MATOPIBA, 13 garantem 75% do valor dessa contribuição. A produção animal e vegetal registrou

uma mudança significativa. Em 1996, a produção animal contribuía com 45,6% e a produção vegetal com 54,4%. Em 2006, a produção vegetal foi de 87,4%, enquanto a produção animal caiu para 12,7%.

Em função do crescimento da região, a valorização do preço médio da terra, em 2014, foi verificada em Tocantins, a maior valorização média em 36 meses (80%), seguido de perto pelo Maranhão (79%). Nos últimos 12 meses, entretanto, as maiores valorizações médias ocorreram no Maranhão e no Piauí (17% em ambos). O maior preço médio de terras encontra-se no Tocantins (R\$ 5.183/ha), seguido pela Bahia (R\$ 4.521/ha) – preços médios bem maiores que a média para o Maranhão (R\$ 2.853/ha) e o Piauí (R\$ 1.744/ha).

Em relação às áreas de proteção, foi criado um número significativo de Unidades de Conservação (42), além de terras indígenas (28), áreas quilombolas (34), projetos de regularização e assentamentos de reforma agrária (865) por meio de investimentos públicos (PAC – Plano de Aceleração do Crescimento, por exemplo) e outros empreendimentos privados, em um total de 73.173.485 áreas legalmente atribuídas na região.

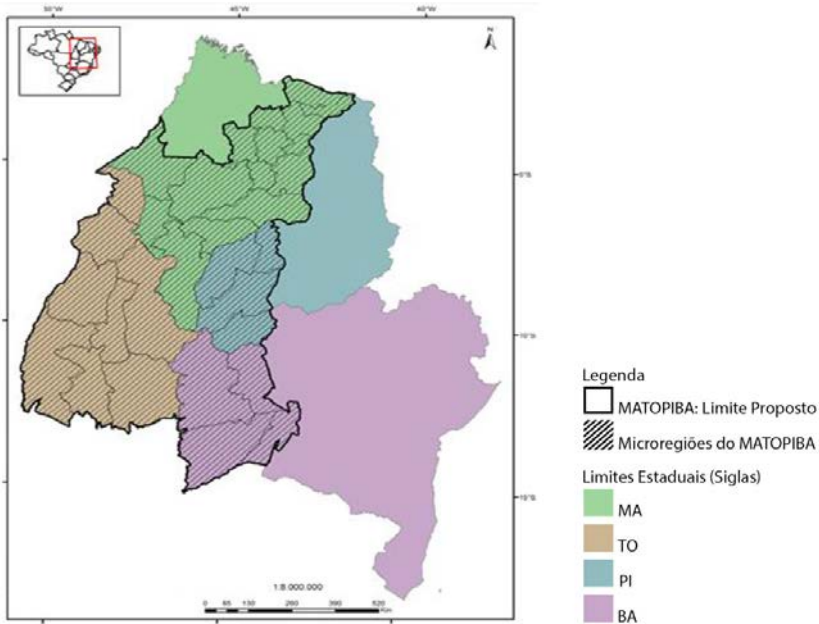
A delimitação de MATOPIBA surgiu por iniciativa de diversos órgãos governamentais, em 2013, devido à complexidade geográfica da área, à expansão da agricultura moderna e ao conseqüente crescimento econômico. Um acordo de cooperação técnica entre o Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), o INCRA e a Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária/GITE (EMBRAPA) foi celebrado com o intuito de propor e delimitar a localização territorial, processos, dinâmicas e impactos dessa região. Esse acordo, precisamente, seria fundamental para o apoio a políticas públicas e privadas e à estruturação de programas de pesquisa, desenvolvimento e inovação, necessitando, para isso, de uma divisão clara e operacional que funcionasse de forma eficaz.

A Figura 1 apresenta a proposta de delimitação de MATOPIBA.

Na Figura 1, as áreas riscadas no mapa representam a parte dos estados que se inserem na região de MATOPIBA, sendo a área azul correspondente ao Estado do Piauí. No estudo da delimitação da região, uma série de procedimentos numéricos e cartográficos serviu de apoio ao estudo e à análise territorial com dados agroecológicos e socioeconômicos de diferentes fontes. Foram utilizados critérios territoriais para melhor expor as características da região: 1) Áreas de cerrado existentes nos estados considerados, Maranhão, Tocantins, Piauí e Bahia: uso de imagens de satélite e demais informações a respeito do ambiente natural e antropizado, dinâmica do uso e ocupação das terras; 2) Dimensão socioeconômica com dados relativos à produção agropecuária e florestal por meio das pesquisas anuais do IBGE/AGROTEC/EMBRAPA. As informações dos municípios contidas nos dados de obras do PAC também foram aproveitadas, principalmente a infraestrutura viária e logística. Posteriormente, o estudo chegou à conclusão de que Imperatriz, no Maranhão, e Araguaína, em Tocantins, deveriam integrar o quadro delimitado devido aos dados socioeconômicos, naturais, agrários, agrícolas e de infraestrutura

e também pelo papel relevante que cumprem para a atividade agropecuária. Cada estado da região foi dividido em microrregiões geográficas, e o Estado do Piauí foi composto por quatro microrregiões: Alto Parnaíba Piauiense, Bertolínia, Alto Médio Gurgeia e Chapadas do Extremo Sul Piauiense.

Figura 1 : Mapa proposta de delimitação territorial



FORTE: MIRANDA ET AL. (2014).

Na região, o Piauí se destaca pela produção da soja que, em 1993, produziu 4.745 toneladas e, em 2011, 1.081.643. A produção de grãos também teve espetacular crescimento; em 1993, foi de 114.569 toneladas, enquanto, em 2011, de 1.736.335. As regiões que se sobressaíram foram o Alto Médio Gurgeia, com 164.803 hectares colhidos de grãos e o Alto Parnaíba Piauiense, com área colhida de 340.420 ha. Outro produto em destaque são os bovinos que, entre 2006 e 2008, tiveram um crescimento de 10,74%; o milho e o arroz também se destacaram.

O resultado da delimitação proposta correspondeu a 31 microrregiões geográficas do IBGE com fronteiras cartográficas estáveis ao longo do tempo. Nesse espaço, foram reunidos 337 municípios com cerca de 73.173.485 hectares e 324.326 estabelecimentos agrícolas em uma área de 33.929.100 hectares. Além disso, existem 46 Unidades de Conservação com 8.334.679 hectares, 35 terras indígenas com 4.157.189 hectares, 781 assentamentos de reforma agrária e áreas de quilombos

em 3.033.085 hectares, somando um total de 13.967.920 hectares, todas as áreas legalmente atribuídas e sem sobreposições.

A repartição entre os estados foram as seguintes: Maranhão, 33% da área total da região, com 15 microrregiões, 135 municípios e 23.982.346 hectares; Tocantins, 38% da área total, com 8 microrregiões, 139 municípios e 27.772.052 hectares; Bahia, com 4 microrregiões, 30 municípios, 13.214.499 hectares e 18% do total. Por fim, Piauí, com 4 microrregiões, 33 municípios, 8.204.588 hectares e 11% da região.

Para Miranda et al. (2014), o criterioso processo de seleção e delimitação abrangeu informações estratégicas que traduziram uma conjugação hierarquizada do quadro natural, agrário, agrícola e de infraestrutura que, com certeza, beneficiará políticas para a região. Também foram caracterizados bacias, microrregiões geográficas, municípios e biomas.

Governança Débil no Piauí: O Caso dos Municípios de Currais e Palmeira do Piauí

Reconhece-se que, de acordo com o grau de governança fundiária de um país ou região, é retratada a sua dinâmica econômica e a forma como os agentes atuam. A dinâmica do mercado de terras na área de MATOPIBA tem importância crucial, destacando-se a atuação do estado para fins de cobrança de impostos ao utilizar o preço das terras para suas políticas de tributação, desapropriação, criação de unidades de proteção, entre outros. Um grande fator de importância em MATOPIBA é a atratividade dos investimentos agrícolas e a infraestrutura disponibilizada pelos setores de energia, logística, urbano e social.

No entanto, nesse cenário de complexa característica e relevância, o estado também apresenta a grilagem de terras e uma série de conflitos fundiários pela fragilidade do sistema e, conseqüentemente, a retração das atividades que beneficiam a dinâmica socioeconômica. A seguir, serão expostos os exemplos do mercado de terras dos municípios de Currais e Palmeira do Piauí, ambos no Estado do Piauí, localizados na área de MATOPIBA. Estes ilustram os problemas fundiários e a situação jurídica em que se encontram:

a) Currais:

O município foi criado em 1994, com seu desmembramento de Bom Jesus. Está localizado na microrregião do Alto Médio Gurgeia, com área de 3.156,658 km² e população de 4.704 habitantes (IBGE, 2010). A média per capita do PIB é de R\$ 8.031,99, com participação principal na agropecuária e serviços, seguido da indústria, o que demonstra o perfil agrário terciário do município.

Nota-se na, Tabela 1, que a produção da soja se inicia após a plantação do arroz. Enquanto a área plantada de arroz cresceu entre de 2000 e 2005,

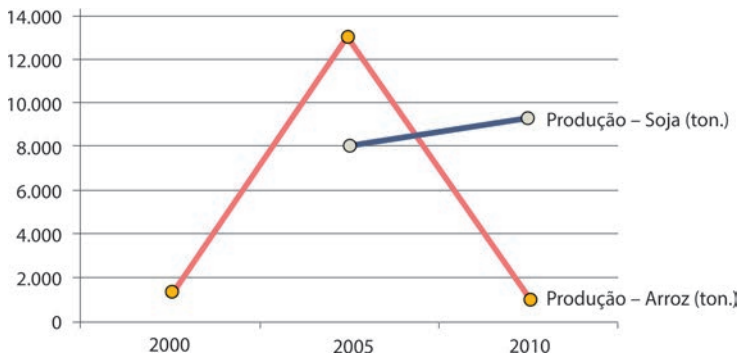
houve uma diminuição acentuada entre 2005 e 2010. Por outro lado, a soja aumentou tanto a área plantada como a produção entre 2005 e 2010. A Figura 2 confirma o fato.

Tabela 1 : Produção de arroz e soja nos anos de 2000 a 2010 em Currais

Currais, PI – Produção e Área Colhida de Soja e Arroz				
Cultura	Produtividade	2000	2005	2010
Arroz	Área colhida(ha)	780	6.332	1.755
	Produção (ton)	1.328	12.092	966
	Produção (mil reais)	318,72	3.252,30	287,78
Soja	Área colhida(ha)	-	11.345	15.818
	Produção (ton)	-	8.169,50	9.324,02
	Produção (mil reais)	-	28.809	42.328

FONTA: IPEA/DATA (2015)

Figura 2 : Produção de arroz e soja nos anos de 2000 a 2010 em Currais



FONTA: IPEA/DATA (2015)

A Figura 2 representa graficamente o que foi mostrado na Tabela 1: o declínio da produção de arroz e o aumento da produção de soja. A dinâmica entre elas é que o arroz abre caminho e prepara o solo para a plantação de soja.

Outros gêneros de menor produção, como algumas frutas, ocupam poucos hectares, da mesma forma que o rebanho bovino. O quadro se torna mais dinâmico quando são verificados os principais sistemas de produção, como o arroz, o feijão e, principalmente, a soja. Em relação à administração executiva, a prefeitura dessa cidade não dispõe de documentação organizada, e uma das causas foi a depredação e o furto sofrido em diversos documentos e bens móveis do patrimônio público. O município não possui convênio

para recolhimento integral do ITR (Imposto Territorial Rural) nem as guias de recolhimento de 2010 a 2014, que desapareceram durante a troca de governo, e parte do acervo legislativo se perdeu. Os serviços de tabelionato e cartório são feitos em Bom Jesus.

b) Palmeira do Piauí:

Criado em 1962 com o nome de Palmeira, desmembrou-se de Cristino Castro e Uruçuí e, mais tarde, foi elevado à categoria de distrito e alterada a sua denominação, em 1973, para Palmeira do Piauí. Localiza-se ao sul do estado e também está situado na microrregião do Alto Médio Gurgeia. Pela sua posição geográfica, tem facilidade de acesso a outros municípios do estado. Possui uma área de 2.023,512 km² e uma população de 4.993 habitantes (IBGE, 2010). O município tem um PIB per capita de R\$ 5.815,61 e, assim como Currais, participa com a agropecuária e serviços em detrimento da indústria. A produção principal conta com a presença da soja, que rendeu R\$ 4.214.000,00 em 2013.

Tabela 2 : Produção e área colhida entre os anos de 1980 a 2010 em Palmeira do Piauí

Palmeira do Piauí, PI - Produção e Área Colhida de Soja e Arroz								
Cultura	Produtividade	1980	1985	1990	1995	2000	2005	2010
Arroz	Área colhida(ha)	161	589	70	700	2.155	450	1.170
	Produção (ton)	224	722	84	700	3.870	775	393
	Produção (mil reais)	211,94	649,65	48,79	148,29	774	146,83	117,21
Soja	Área colhida(ha)	0	0	-	-	760	3.337	8.726
	Produção (ton)	0,00	0,00	-	-	524,40	3.009,05	24.818,00
	Produção (mil reais)	0	0	-	-	2.280	10.612	5.467

FONTE: IPEA/DATA (2015).

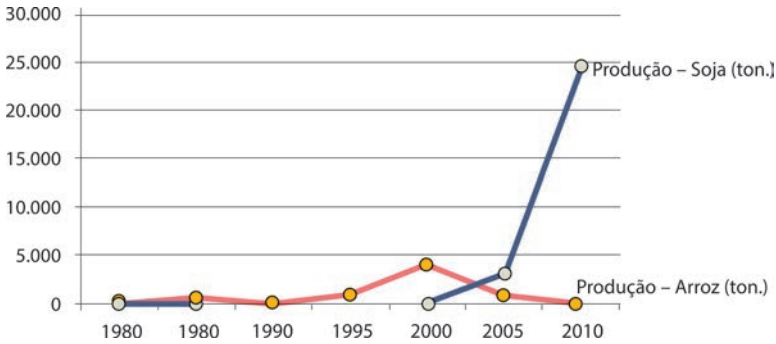
Assim como em Currais, também em Palmeira do Piauí houve declínio na produção de arroz e aumento tanto na área colhida quanto na produção de soja, que teve um crescimento extraordinário, conforme exposto na Tabela 2, acima.

A Figura 3 ilustra e confirma o fato de a produção de soja se sobrepôr à produção de arroz.

Outros gêneros alimentícios são explorados, como frutas, algum rebanho bovino, caprino, ovino e suíno. A prefeitura da cidade possui um registro de dados organizado, inclusive com guias de pagamento do Imposto sobre Transmissão de Bens Imóveis (ITBI) referente aos imóveis comercializados entre 2010 e 2014. Não existe convênio para recolhimento integral do

I.T.R. Os serviços de tabelionato de notas e cartório de registro de imóveis encontram-se no único cartório da cidade.

Figura 3 : Produção de arroz e soja em Palmeira do Piauí entre os anos de 1980 e 2010



FORNTE: IPEA/DATA (2015)

As estruturas fundiárias dos dois municípios são aqui tratadas em conjunto por pertencerem à mesma circunscrição da Vara Agrária de Bom Jesus, além de terem dinâmicas e particularidades similares, como os aspectos relativos aos conflitos fundiários e ao mercado de terras. Aparentemente, uma parcela significativa dos imóveis dos dois municípios foi georreferenciada e certificada pelo INCRA, de acordo com a lei nº. 10.267/2001. A estrutura fundiária de Currais tem um alto índice de concentração; 13 estabelecimentos ocupam 80% da área total e 84,42% dos estabelecimentos ocupam apenas 8,10% da área total. Já em Palmeira do Piauí, cerca de 7% dos estabelecimentos têm entre 0 a 100 hectares, ocupando uma área de 81% do total.

É na cidade de Bom Jesus que se encontra a Vara Agrária, criada em 2012, onde os processos sobre os conflitos fundiários de Currais e Palmeira do Piauí podem ser localizados. Os vários processos dizem respeito a disputas por terras, principalmente porque a produtividade de grãos por hectare no cerrado piauiense é a maior do Brasil, despertando a ganância de muitas empresas e aventureiros, em especial dos grileiros. A insegurança jurídica na região é ilustrada pelo Juiz da Vara Agrária diante do fato de tanto as pessoas da região como de outros municípios fazerem parte das disputas na cidade, onde se desenvolvem grandes conflitos. A grilagem de terras teve início em 1990 e, muitas vezes, os mesmos grileiros são identificados nos diversos casos existentes de posse de terras e registro em cartório de imóveis de forma fraudulenta e com o auxílio de órgãos legais.

A Corregedoria Geral de Justiça do estado atua de forma a afastar, inclusive, magistrados do exercício de suas funções jurisdicionais devido ao envolvimento em casos de esquema de grilagem de terras. Já foram mais de seis milhões de hectares bloqueados entre terras públicas e privadas. Nesse esquema, diversas empresas

multinacionais e fundos de investimentos estrangeiros estão envolvidos, geralmente em grandes áreas e em pedidos de empréstimos cuja terra dada como garantia não existe. Inclusive o INTERPI é acusado de diversos conflitos por distribuir terras indevidamente, dispor a mesma parte para várias pessoas e possibilitar a aquisição de forma ilegal. Essa situação resultou no bloqueio de 2 milhões de hectares de propriedades do INTERPI¹ e na impossibilidade de melhor funcionamento do escritório de governança fundiária, já que o órgão faz parte da administração fundiária do estado, o que o impossibilita de tomar decisões acerca dos conflitos.

Em 2012, a atuação da Corregedoria Geral de Justiça do estado cumpriu, diversas vezes, com inspeções judiciais no sistema cartorário piauiense em determinação da Corregedoria Nacional de Justiça. Essas inspeções fizeram parte do Plano de Gestão da entidade entre 2012 e 2014, como realização de diagnóstico estratégico das atividades judiciais e extrajudiciais da Justiça Estadual de primeiro grau “dentro do propósito inarredável de modernização da primeira instância” (CGJ PI, 2012, p. 2).

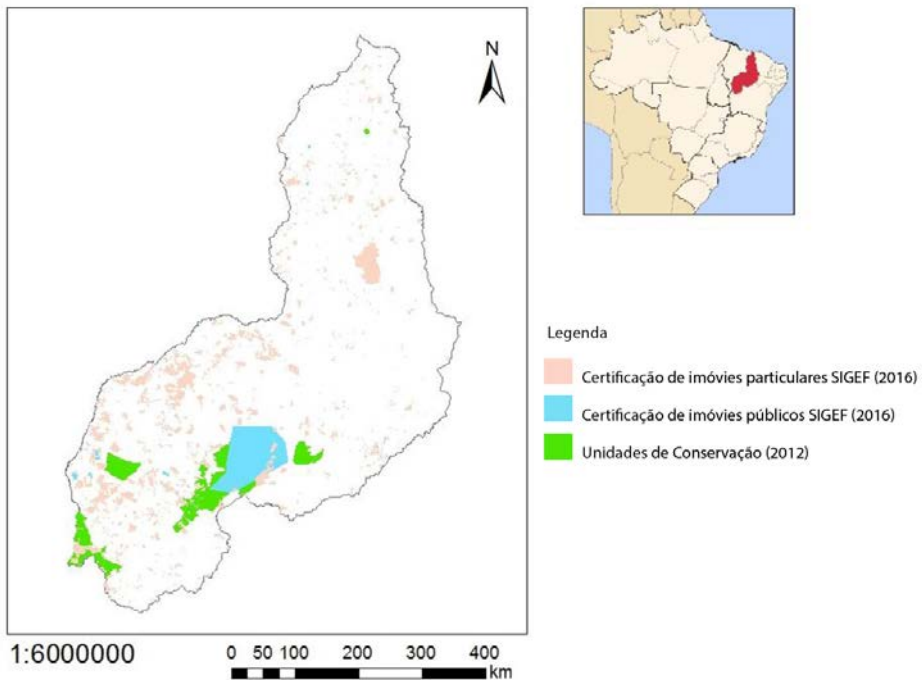
As inspeções se deram em 17.000 km e 150 serventias do estado, produzindo 2.400 fotos da realidade cartorária piauiense, que foi classificada como “caos administrativo” devido às deficiências existentes nas serventias e nos serviços notariais e de registro, mesmo naqueles considerados técnica e administrativamente bem estruturados. Contudo, a Corregedoria Geral de Justiça também não possui um aparato completo para abordar os aspectos e as realidades do ambiente cartorário do estado e empreender modificações importantes e necessárias que alterem as implicações econômicas, políticas e sociais, além daquelas de natureza jurídica. Segundo o relatório conclusivo da corregedoria, os responsáveis pelos problemas estruturais do sistema cartorário, não são as pessoas, grupos ou a má gestão, mas a “falta de providências sistemáticas e concretas [...] em um conjunto de circunstâncias desfavoráveis que tende a se agravar no poder público” (CGJ PI, 2012, p.3).

Os problemas fundiários são de diversas ordens e se devem à insegurança jurídica relacionada à titularidade das áreas. Com a fragilidade do sistema, não se tem certeza se o título do imóvel é verdadeiro ou sobre a informação geográfica. Um outro problema fundiário é a posse, pois grande parte dos habitantes da área rural só tem a escritura de compra e venda, sem a descrição de seus limites. Essas escrituras não são levadas a cartório para registro, e o dono originário se apossa de mais terras informalmente, facilitando a grilagem e a divisão em momento posterior, caso precise, criando um impeditivo tanto de venda do imóvel quanto de formalização do inventário. Até a pesquisa para o mercado de terras torna-se difícil porque o valor do imposto do ITBI só é preenchido à mão por funcionários da prefeitura e não no cartório onde o imóvel foi pago pelo comprador, resultando, portanto, em inconsistência nos dados para fins de imposto.

¹ Ação Civil Pública Inibitória, processo nº 0000651.11.2012.8.18.0042. O bloqueio é ilustrado pela certidão de inteiro teor da matrícula nº M.1917, do Livro 2-H de Registro Geral, fls. 20, na qual está bloqueada uma área rural de 11.357,85 hectares (Fonte: Cartório do 1º Ofício da Comarca de Cristino Castro).

Outro ponto de divergência é a disputa pela titularidade da terra, principalmente em áreas de cerrado. O estado se diz proprietário dessas terras que são consideradas devolutas; contudo, existem títulos em nome de particulares que também disputam as áreas que estão certificadas pelo INCRA e aparecem nos mapas dos municípios. Muitas certificações, no entanto, podem ser consideradas como fraude, pois existem imóveis cujas matrículas não têm o número do SNCR, concedido pelo INCRA quando se cadastra o imóvel.

Figura 4 : Áreas cadastradas no SIGEF por classificação



FONTE: ELABORAÇÃO PRÓPRIA, ACERVO FUNDIÁRIO DO INCRA/SIGEF (I3GEO 2017)

A débil governança traz conseqüências que interferem no andamento da atividade de mercado, assim como o clima, a insegurança jurídica e os conflitos com terras junto com a corrupção entre pessoas e órgãos públicos retraem as transações imobiliárias. Outros fatores são o bloqueio de matrículas, a grilagem, a falta de estrutura do governo, o desmatamento e o alto custo para certas atividades agropecuárias. O mercado na região afeta toda a cadeia produtiva com a diminuição dos negócios de compra e venda, de investimentos que poderiam gerar novas áreas plantadas e novas safras e da qualificação dos serviços de implementos.

A área do cerrado piauiense já contém diversas irregularidades por algum tipo de fraude causada pela falta de governança adequada. Acrescentam-se os problemas ambientais decorrentes do desmatamento acima do limite permitido, a projeção de terras do bioma Caatinga-Cerrado, a utilização de áreas dos baixões (alagadas), vedada por lei, o desperdício de água não aproveitada no período de seca.

Restrições, sejam institucionais, sejam de mercado, exercem um papel deficiente e atingem a formação de preço. A indefinição nos direitos de propriedade traz conflitos e prejuízos à dinâmica de terras. A Vara Agrária de Bom Jesus age no sentido de impedir a grilagem e outras formas ilegais de aquisição de terras, apesar da complexidade e gravidade da situação. Os direitos de propriedade devem estar bem definidos para que seu reflexo conduza à atividade salutar que produza consequências econômicas e sociais satisfatórias.

Considerações Finais

As importantes mudanças territoriais nos cerrados piauienses trouxeram o impulso da produção de mercadorias agrícolas, crescimento urbano e o avanço da modernização. A agricultura moderna vem tendo destaque por meio de novos empresários para o setor de alimentos, que trazem também uma nova organização da produção e transformam a vida de muitas pessoas no estado. Toda essa modificação tem, no entanto, não só um alto preço para as populações locais já existentes antes da chegada da voracidade do capital investido em terras como o domínio exaustivo dos recursos naturais em que a presença da agricultura mecanizada e em áreas vedadas por lei os submetem. A apropriação privada fez crescer o mercado imobiliário da região muitas vezes de forma especulativa e por meio do controle dos investidores do agronegócio.

O mercado de terras na região, a partir de 1970, conheceu a grilagem como o primeiro movimento de apropriação privada das terras devolutas e seus pretensos projetos agropecuários e de reflorestamento com o intuito de conseguir os recursos advindos da SUDENE. As áreas de posse aumentaram trazendo uma outra lógica a um seletivo grupo, a insegurança jurídica e a indefinição dos direitos de propriedade.

Os exemplos das cidades de Currais e Palmeira do Piauí, microrregião do Piauí em MATOPIBA, traz o reflexo da desconstrução dos mecanismos de planejamento e gestão da terra que asseguram políticas eficazes, visando o interesse econômico e social de toda a população.

Neste debate, confirma-se que o ambiente institucional oferece o cenário fundamental de regras que condiciona o aparecimento e a seleção de formas organizacionais que integram a estrutura de governança, revelando o papel estratégico das instituições no enredo do desenvolvimento econômico e histórico. Portanto, os arranjos institucionais estabelecidos no estado, tanto no processo de ocupação do cerrado quanto na formação do seu mercado de terras, produziram condicionantes que delinearão a atual estrutura de governança.

Cabe ao estado e às corregedorias modificar a desordem, transformar as restrições institucionais e de mercado para que a estrutura fundiária possa ser governada de forma a criar mecanismos mais estratégicos para a proteção dos direitos relativos à terra.

REFERÊNCIAS

- ALBUQUERQUE, C.C.G. Planejamento urbano e gestão da terra na viabilização de projetos urbanos: mecanismos no Brasil e na Holanda. **Anais Encontros Nacionais da Anpur**. v.15, 2013.
- ALVES, V. O Mercado de terras nos cerrados piauienses: modernização e exclusão. **AGRÁRIA**, São Paulo, n. 10 e 11, p. 73-98, 2009.
- CGJ PI. **Relatório Final das Inspeções nas Serventias Extrajudiciais do Estado do Piauí**. Poder Judiciário do Estado do Piauí. Teresina, Piauí, set. 2012.
- IBGE **Séries Estatísticas**. Disponível em: <<http://www.ibge.com.gov.br>>. Acesso em: jun. 2016.
- INCRA. **Estrutura Fundiária**. Disponível em: <<http://www.incra.gov.br>>. Acesso em: jun. 2016.
- MDA INCRA SRPI **Diagnóstico Fundiário do Estado do Piauí**. Ministério do Desenvolvimento Agrário. Teresina/PI, mai. 2013.
- MIRANDA, E.; MAGALHÃES, L.; CARVALHO, C. Proposta de delimitação territorial do MATOPIBA. **Nota Técnica 1**. Embrapa, GITE. Campinas, mai.2014.
- MONTEIRO, M.S.L. **Ocupação do cerrado piauiense: estratégia empresarial e especulação fundiária**. 226 f. Tese (Doutorado em Economia Aplicada). Unicamp/IE, Campinas, 2002.
- PRODUTO 2 Convênio nº 4870 - FAO/IE/Governança Fundiária. Parte 2. **Dinâmica do mercado de terras e formação do preço em MATOPIBA**. 2015. Mimeo.
- REYDON, B.P. A Regulação institucional da propriedade da terra no Brasil: uma necessidade urgente. E-premissas. **Revista de estudos estratégicos**. ISSN 1981-1438 n.2 jan./jun.2007.

13

Implicações da melhoria de governança de terras para o crédito rural no Brasil

BASTIAAN PHILIP REYDON
FELIPE PRINCE SILVA
VITOR BUKVAR FERNANDES
ANDREIA MARQUES POSTAL

Introdução

O crédito rural é um instrumento fundamental para a atividade agropecuária, que é uma atividade sazonal e de alta necessidade de caixa (*cash intensive*). No Brasil, até a década de 1980, os recursos públicos foram a principal fonte de financiamento do setor. Com a crise fiscal do período, no entanto, agentes privados comerciais passaram a atender grande parte da demanda de crédito rural no país.

O setor agropecuário é caracterizado por riscos de diversas naturezas, como: riscos de produção, riscos de mercado, riscos de crédito e riscos de contrato. A baixa utilização de mecanismos de mitigação de risco, como os seguros rural e de renda – que apresentam baixa adesão dos produtores rurais no Brasil – aumenta a aversão dos financiadores ao setor, o que torna o recurso escasso e caro para os produtores rurais.

A ausência de mecanismos de governança de terras no país é um dos fatores importantes que prejudicam a concessão de crédito rural, principalmente por parte dos agentes privados, que possuem altos custos de registro de hipotecas de imóveis rurais. Destaca-se que os imóveis rurais são um dos bens passíveis de serem oferecidos como garantia de pagamento pelos produtores, conforme previsto no Manual de Crédito Rural do Banco Central (Capítulo 2, Seção 3).

¹ Agradecimentos à Bacharel em Direito Mariana Regina Monteiro Ortega da Agrosecurity pelas pesquisas realizadas sobre custos cartoriais e procedimentos para registro de hipoteca.

No entanto, as dificuldades de execução por parte dos credores dos imóveis rurais quando ofertados em garantia nas operações de crédito rural em situações de inadimplemento possuem como consequência o encarecimento das taxas de juros cobradas nas operações de crédito rural. Nesse sentido, o capítulo tem como objetivo analisar os ganhos potenciais financeiros para os produtores rurais no caso de melhoria dos mecanismos de governança de terras no país.

A Debilidade da Governança de Terras no Brasil

O atual problema fundiário brasileiro tem no padrão de colonização e desenvolvimento do país as suas origens profundas. O quadro é agravado pelas sucessivas transformações jurídicas e institucionais no campo, apesar das tentativas de enfrentamento do problema. Historicamente, a realidade fundiária brasileira foi marcada pela existência de uma regulação formal implementada de forma limitada, promovendo, por consequência, regras de acesso a terra frágeis e incompletas.

O sistemático descumprimento da legislação, casado à sua fraca capacidade administrativa de implementação, pode ser observado de forma clara desde o Período Colonial até os dias atuais, como veremos a seguir.

Nesse sentido, a categórica afirmação de Silva (2008, p. 146) sobre o período esclarece a dimensão dos dilemas da propriedade no campo já em meados do século XIX: “no Brasil o sistema de propriedade territorial estava em completa balburdia e quase que em parte alguma se podia dizer com certeza se o solo era particular ou público”.

Entre o fim do sistema sesmarial e a Lei de Terras, criou-se, pela Lei Orçamentária 317, de 21 de outubro de 1843, o Registro Hipotecário, com a finalidade restrita de inscrever hipotecas. Vê-se, assim, que o instituto do crédito precedeu à titulação da propriedade, uma vez que era facultativa a transcrição do imóvel nesse registro.

Em 1850, foi editada a Lei de Terras que elimina a possibilidade de concessão gratuita de terras pelo Estado, impondo a compra como meio de apropriação da terra pública. Contudo, ainda valeriam a revalidação das cartas de sesmaria e a legitimação das posses que não tivessem sido demarcadas e confirmadas, desde que tivessem utilização efetiva e demarcação. Seus principais objetivos declarados eram: organizar o acesso a terra; b) inviabilizar o acesso à terra não ocupada; c) estabelecer um cadastro de terras para definir áreas devolutas (do Estado) e d) transformar a terra em um ativo confiável para uso como garantia para empréstimos (colateral).

A Lei de Terras manteve a possibilidade de regularização das posses, abrindo espaço para a continuidade na ocupação de terras devolutas e inviabilizando o estabelecimento de um cadastro efetivo. Além da usucapião, os próprios estados, em alguns momentos históricos, principalmente após o advento da República, dotaram-se da capacidade de concessão de propriedades com ou sem títulos. Esse é o mecanismo básico que fez e faz com que nunca tenha sido estabelecido um cadastro efetivo

que permitisse definir, de forma clara, as áreas devolutas passíveis de utilização por outros tipos de políticas fundiárias.

Com a Proclamação da República em 1889, foi necessário elaborar um novo modelo político-administrativo para organizar o Estado. Assim, na Constituição Federal de 1891 foi inaugurado o modelo federativo predominante até os dias atuais, no qual se instituiu a figura dos estados federados, cada qual com sua autonomia. Com isso, foi instituída a passagem da dominialidade das terras devolutas da União para os estados.

Foi no Estado de São Paulo que ocorreu o principal passo para o sistema hoje vigente de registro de imóveis em cartórios, com a institucionalização do Registro Público de Terras em 1900. Nessa regra, todos precisavam demarcar e registrar seus imóveis quer rurais, quer urbanos, mas sem qualquer fiscalização e sem que houvesse um cadastro. O estado, como também precisaria demarcar e registrar as suas terras (devolutas), o que seria impraticável – pois estas eram definidas por exclusão – age, portanto, ilegalmente. Essa obrigatoriedade acaba por potencializar as possibilidades de fraudes nos registros dos cartórios públicos (REYDON, 2011).

Mais à frente, durante o governo militar e a redemocratização, um conjunto de decisões acaba por desestabilizar mais a garantia à propriedade da terra no país: os decretos-lei 1.164/71 e 2.375/87. O primeiro federalizou a alocação e a gestão das terras devolutas situadas na faixa de 100 quilômetros de largura em cada lado do eixo de rodovias federais e as terras situadas na faixa de fronteira internacional, que foram colocadas sob a tutela do Conselho de Segurança Nacional. Ante esse cenário, o governo federal passa a interferir terminantemente nas decisões e políticas fundiárias dos estados.

Nesse contexto de confusão acerca da legitimidade na gestão das terras devolutas, de indefinição de localização sobre as áreas sob responsabilidade dos estados, do governo federal e do interesse privado é editada a Lei de Registros Públicos nº 6.015/73.

No início dos anos 70, a lei em questão acaba por consolidar o registro no cartório de imóveis como elemento essencial para a comprovação da titularidade e único meio para a aquisição de direitos reais sobre a terra, como já havia afirmado o Código Civil de 1916.

A nova legislação teve como objetivo proporcionar segurança jurídica ao sistema registral ao efetuar o registro de direitos sobre um imóvel individuado, com base em suas características e confrontações em formato literal descritivo. O problema com a aplicação desta lei é que os registros se iniciaram com base nas descrições precárias dos imóveis que eram feitas no passado, sem um mapa que demonstrasse sua característica e localização geográfica, como consequência do processo histórico de colonização, da cultura do latifúndio e da ausência de um cadastro territorial.

Em 2001, a edição da Lei 10.267, alterou a Lei de Registros Públicos e outros diplomas legais, instituindo no Brasil a criação de um Cadastro Nacional de Imóveis

Rurais, o CNIR, que pretende integrar as bases de dados de diferentes cadastros já existentes em âmbito nacional, o que possibilitará o intercâmbio de informações e uma melhora na governança fundiária. Trata-se de um programa de georreferenciamento de imóveis rurais previsto nos artigos 176 e 225 da Lei de Registros Públicos. A lei tem por objetivo georreferenciar todos os imóveis rurais até 2023, data em que as matrículas dos imóveis que não atenderem à lei estarão bloqueadas para transações imobiliárias. A atual ferramenta utilizada para alcançar a certificação dos imóveis é o Sistema de Gestão Fundiária – SIGEF, do qual trataremos em item específico. O ponto de grande relevância da lei nº 10.267/2001 é o intercâmbio sistemático de informações entre o cadastro e o registro de imóveis, unindo a informação literal descritiva à física georreferenciada.

Com a criação do CNIR o país está no caminho da melhora no sistema de governança fundiária. Contudo, outro ponto que ainda contribui para atual governança débil é a existência de vários órgãos que, de certa forma, estão relacionados com a administração da terra no Brasil.

A estrutura administrativa fundiária instalada no Brasil relacionada à governança de terras é confusa e está diluída em diversos órgãos que não dialogam entre si. Sinteticamente, o fluxograma da Figura 1 (REYDON et al., 2015) apresenta as instituições governamentais e suas atribuições no que toca à governança fundiária:

O quadro demonstra a ausência de vínculos e diálogo entre os órgãos e a confusa distribuição de competências. Além disso, cada órgão faz o seu cadastro, não existindo um órgão do Estado que centralize e operacionalize um cadastro único, fazendo o intercâmbio de informações e proporcionando uma melhora da gestão de terras e na aplicação das políticas públicas.

Por meio da evolução histórica narrada, pode-se afirmar que a ausência de governança de terras no país é fruto do processo histórico legal e institucional que ocasionou a construção de um quadro administrativo inadequado contribuindo para a sua debilidade. Constata-se ainda que a possibilidade de legitimação da posse de terras devolutas sempre foi uma maneira de aquisição de domínio de terras no Brasil que persiste desde a época do Brasil Colônia, destacando-se a inexistência de um cadastro único.

Esta debilidade da governança de terras no Brasil é um dos vetores de geração de insegurança jurídica com relação a terra, fato que, como será tratado a seguir, impacta diretamente a garantia do direito de propriedade e, por conseguinte, as operações de crédito que têm a terra como colateral.

Figura 1 : Fluxograma da administração fundiária no Brasil



FONTE: LEGISLAÇÃO EM VIGOR E REYDON ET AL (2015) COM ALTERAÇÕES

A Importância do Crédito Rural e os seus Riscos

O agronegócio é uma atividade de alta sazonalidade e que, portanto, necessita de intenso volume de recursos financeiros para a realização do seu ciclo (RAMOS, 2007). Assim, o crédito para a atividade rural deve ser abordado com atenção especial pelas instituições financeiras e formuladores de políticas de um país. A participação do Estado no fornecimento de crédito rural possui três justificativas principais: 1) Essencialidade da produção agropecuária para a população; 2) Importância dos produtos agropecuários para o saldo da balança comercial e 3) Ambiente de alto risco da atividade agropecuária, o que dificulta que as fontes privadas, por meio da livre iniciativa, possam oferecer crédito suficiente para atender a toda a demanda do setor (SILVA, 2015).

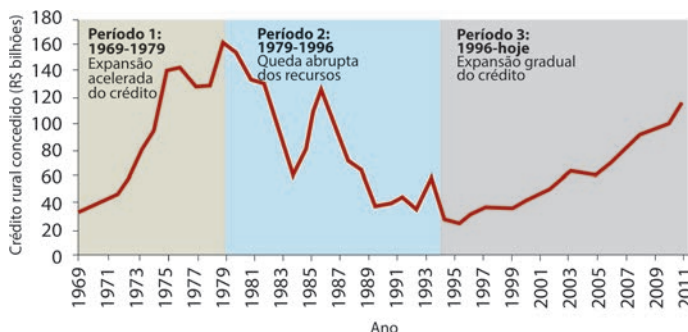
O alto grau de risco para o credor é baseado em fatores como: risco climático, assimetria de informações, volatilidade dos preços agropecuários, falta de governança no mercado de terras, problemas logísticos e baixa utilização do seguro rural. Muitos desses riscos são de difícil mensuração por parte do financiador, o que provoca uma aversão dos credores em relação a esse setor.

Podemos classificar os riscos da atividade agropecuária em três grupos, a saber: a) Riscos de produção, que são os riscos relacionados ao processo produtivo em si e que estão ligados a eventos da natureza, como chuvas, granizos e geadas. O risco de pragas e doenças nas lavouras pode ser enquadrado nesse grupo; b) Riscos de mercado, ligados a fatores que influenciam a rentabilidade da atividade, como preços de venda e custos de produção da safra. Nesse aspecto, também existe a significativa influência do câmbio, já que grande parte da matéria-prima utilizada na agricultura é importada e parcela considerável da produção é comercializada para o mercado internacional; c) Riscos de gestão dos contratos, relacionados aos movimentos de compra dos insumos, comercialização da safra, contratos de crédito e hedge de cotações. São enquadrados aqui também os riscos relacionados à infração de normas ambientais. Esses riscos caracterizam a agricultura como uma “ilha cercada de riscos por todos os lados” (WEDEKIN, 2011). Esses riscos possuem diferentes graus de intensidade em cada região e cadeia produtiva (grãos, hortifrúti, sucroalcooleiro etc).

Atuação do Estado e o Mercado de Crédito Agropecuário

Historicamente, no Brasil, a participação dos recursos de fonte pública no financiamento ao setor agropecuário é expressiva. O gráfico (Figura 2), extraído de Silva et al. (2014), classifica a evolução do crédito rural em três períodos: o primeiro, na década de 70, em que houve expansão acelerada; o segundo, na década de 80 até a primeira metade da década de 90, em que há uma queda abrupta dos recursos; e após esse período até o momento atual, quando há uma expansão gradual do crédito.

Figura 2 : Crédito Rural: evolução dos recursos a valores constantes, em bilhões de R\$



FONTE: SILVA ET AL. (2014)

As políticas públicas atuais de crédito rural se baseiam em dois pontos: 1) Taxas de juros subsidiadas, atualmente em 9,50% a.a., para crédito de custeio para a Safra 2016/17² e 2). Alta participação dos bancos públicos, que representam 61% do crédito rural total de custeio ofertado, contabilizado pelo Banco Central em 2015³.

Insuficiência de Crédito Bancário

Apesar da importância dessas medidas de políticas públicas, o volume ofertado de crédito ainda é insuficiente para atender a toda a demanda do setor. Segundo dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), em 2012, a área total cultivada no Brasil foi de 69,2 milhões de hectares e, segundo dados do Banco Central, a área financiada com o crédito rural foi de 27,2 milhões de hectares, o que representa 39,4% da área total. Portanto, em 2012, 60,6% da área cultivada no país não foi financiada com crédito rural oficial, o que demonstra o significativo déficit de recursos que ainda existe nesse campo. A Tabela 1 ilustra essa informação para o ano de 2012⁴:

Tabela 1 : Área financiada com crédito rural no Brasil - 2012

Item	Hectare (milhão)	Participação (%)
Área total (A + B)	69,2	100,0
A - Área de lavouras temporárias	63,0	91,1
B - Área de lavouras perenes	6,2	8,9
1 - Área financiada pelo crédito rural oficial	27,2	39,4
2 - Área sem financiamento do crédito rural oficial	42,0	60,6

FONTE: BUAINAIN; SANTANA; SILVA; GARCIA; LOYOLA (2014).

Para atender a esse déficit, torna-se cada vez mais difícil o aumento do crédito de fontes públicas em um contexto de dificuldades de obtenção de superávit primário pelo governo federal e de forte pressão inflacionária. Assim, a alternativa mais favorável é o aumento da participação do capital privado – de origem bancária ou comercial – na matriz de financiamento dos produtores rurais brasileiros, o que será abordado na próxima seção.

² Tem havido uma subida gradativa das taxas de juros controladas. Na Safra 2014/15, a taxa foi de 6,75% a.a. Foi anunciada uma taxa de 9,5% a.a. para a Safra 2016/17.

³ O volume total de crédito contratado de custeio, em 2015, foi de R\$ 90,7 bilhões. Os bancos privados tiveram participação de 23% e as cooperativas de crédito tiveram participação de 15%. Extraído da Matriz de Dados de Crédito Rural do Banco Central. Disponível em: <<http://www.bcb.gov.br/pt-br/#/c/MICRRURAL/>>. Acesso em: 25 jun. 2016.

⁴ A partir de 2012, o Banco Central deixou de publicar o Anuário Estatístico de Crédito Rural do Banco Central, onde são publicadas as informações de área financiada. Por isso, não foi possível atualizar essa tabela para um ano mais recente. Porém, acreditamos que essa proporção não deve ter se alterado significativamente até 2016.

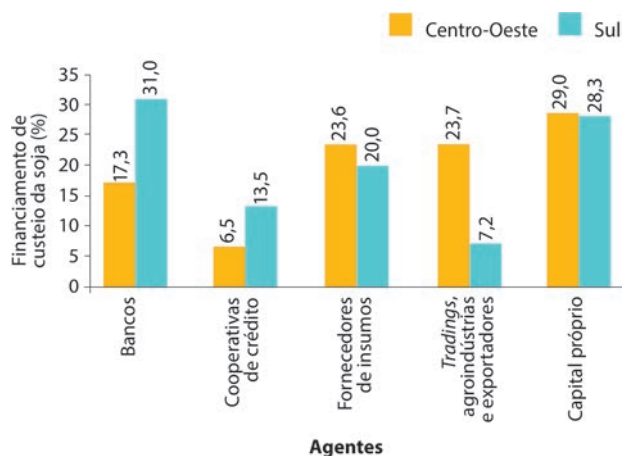
Crédito Não Bancário ou Mercantil

Com a crise fiscal da década de 80, mecanismos alternativos de financiamento surgiram para atender a necessidade de crédito da agropecuária, como a “Soja Verde”, em 1988. Em 1994, tivemos a criação da CPR (Cédula de Produto Rural) com liquidação física e, em 2001, a criação da CPR com liquidação financeira (PIMENTEL; SOUZA, 2005).

Como o crédito oficial bancário é insuficiente para atender à demanda plena do setor, existe ainda o crédito não bancário ou mercantil oriundo das empresas de insumos (sementes, fertilizantes e defensivos) e compradoras da produção, como tradings e agroindústrias. Como esse crédito não é registrado pelo Banco Central, não existe uma contabilização oficial do volume desse tipo de crédito.

Alguns estudos demonstram a alta participação do crédito mercantil para os produtores rurais, especialmente na Região Centro-Oeste. Segundo Silva (2012), na Safra 2009/10 de soja, a participação do crédito mercantil no Centro-Oeste foi de 47,3% e de 27,2% no sul do país, conforme a Figura 3.

Figura 3 : Percentual de financiamento de custeio da soja nas regiões Sul e Centro-Oeste na Safra 2009/10



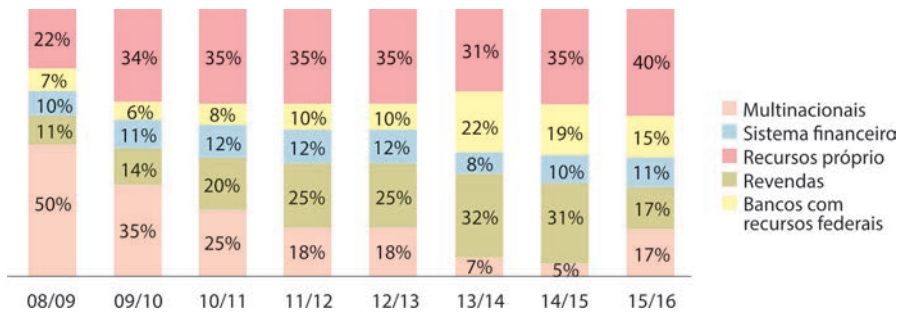
FONTE: BUAINAIN; SANTANA; SILVA; GARCIA; LOYOLA (2014).

Segundo os dados do IMEA (Instituto Mato-grossense de Economia Agropecuária), em 2015, o financiamento aos produtores com crédito comercial representou 34% do total (multinacionais e revendas). Essa participação chegou a 68% na Safra 2008 e 2009 (Figura 4).

Consequentemente, essa é uma fonte importante de financiamento da agropecuária brasileira. Assim sendo, o fluxo de recursos de crédito aos produtores rurais

pode ser dividido em duas partes, crédito bancário e crédito comercial, conforme a Figura 5, extraída de Silva e Lapo (2012). A concessão desse crédito ocorre por meio de: 1) Venda a prazo da safra; 2) Operações de troca (*barter*) e 3) Compra com pagamento antecipado pela produção⁵.

Figura 4 : Funding de custeio da soja em Mato-Grosso (2008 a 2015)



FONTE: IMEA (2015)

Figura 5 : Modelos de financiamento do produtor rural no Brasil



FONTE: SILVA (2012)

Alternativas para Aumento do Crédito Rural

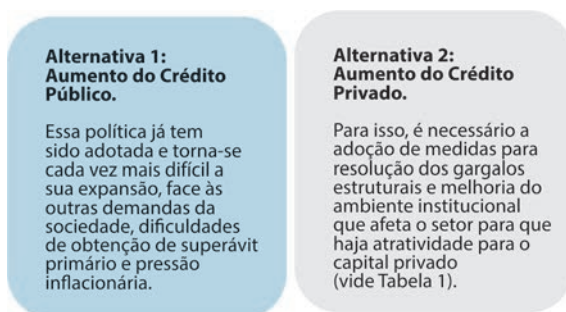
Conforme demonstrado na Tabela 1, o crédito rural bancário é insuficiente para atender a toda a demanda do setor. Os riscos mais elevados que caracterizam a atividade agropecuária provocam uma certa aversão dos financiadores privados.

⁵ Para maiores detalhes, vide Silva (2012).

Assim, para que haja maior participação do crédito privado no meio rural brasileiro, é necessário o desenvolvimento de um ambiente institucional favorável para que esses agentes possam concorrer para ofertar crédito em volume suficiente. A Figura 6 demonstra os dois caminhos para aumentar o volume de crédito rural no país; o primeiro baseado em aumento do crédito público e o segundo, em aumento do crédito privado.

Como existe uma dificuldade de expansão do crédito público, é necessário o aumento do crédito privado. Para que isso ocorra, no entanto, é necessária a resolução de alguns problemas, como a governança de terras no aspecto de concessão como garantia, que será abordado na próxima seção.

Figura 6 : Alternativas para aumento do crédito rural no Brasil



FONTE: SILVA (2015)

As Garantias Oferecidas nas Operações de Crédito Rural

As garantias oferecidas em operações de crédito são fatores muito relevantes para o avaliador da operação, já que as mesmas diminuem os riscos e asseguram o cumprimento de uma obrigação em caso de inadimplência. As garantias podem ser classificadas em dois tipos: a) “Reais”, que recaem sobre ativos, como o penhor, a hipoteca e a alienação fiduciária e b) “Pessoais”, como o aval e a fiança. Segundo o escritório Demarest & Almeida (2014), as garantias reais mais usuais nas operações do agronegócio são: penhor agrícola, penhor pecuário, penhor mercantil, alienação fiduciária de bens móveis e imóveis, hipoteca e cessão fiduciária

De forma geral, as instituições financeiras são mais exigentes em relação à solicitação de garantias em comparação com as empresas comerciais, em função daquelas estarem sob controle e supervisão do Banco Central do Brasil⁶, que exige a existência de governança no crédito bancário para segurança do Sistema Financeiro Nacional (SFN) e atendimento das Regras de Basileia. Nas operações dessas instituições, mais

⁶ Também está previsto no Manual de Crédito Rural.

comumente, são exigidas garantias do tipo “reais”, com o valor do ativo podendo chegar até 200% do valor financiado.

Já as empresas comerciais, em função de sua natureza mais orientada para vendas, por não serem submetidas à regulação institucional e estarem em um maior ambiente concorrencial – especialmente, no setor de defensivos agrícolas – são menos exigentes em relação às concessões de garantias reais e trabalham em maior proporção com garantias pessoais. Porém os fatores que podem ser ressaltados são as dificuldades, o alto custo e o tempo para o registro de uma hipoteca no Brasil, o que inibe a sua utilização mais ampla.

Segundo Rodrigues et al. (2004), as garantias reais reduzem significativamente a taxa de juros no Brasil, apesar das dificuldades de recuperação. As garantias reais – como as hipotecas – são preferidas pelos credores, já que diminuem sobremaneira o risco de inadimplência⁷. Na Tabela 2, verifica-se que as operações de crédito com garantias reais apresentaram taxas de juros média de 33,59%, enquanto as que não apresentaram garantias reais tiveram juros de 62,26%, o que representa redução de 46,05%. A maior parte das operações apresentou garantias reais.

No mercado agropecuário, a participação das garantias do tipo “reais” no portfólio de garantias das empresas comerciais é baixa, já que a maior parte é composta de garantias pessoais. A Agrosecurity⁸ estima que apenas cerca de 20% das

Tabela 2 : Taxa de juros: com garantias reais x sem garantias reais

Garantia Real	Número de Garantidores			Total
	0	1	2	
Sem Garantia Real				
Taxa de Juros Média	68,06	45,67	43,50	62,26
Frequência	133.314	46.534	80	179.928
Proporção	28,21%	9,85%	0,02%	38,07%
Com Garantia Real				
Taxa de Juros Média	33,43	34,83	34,84	33,59
Frequência	259.365	33.236	111	292.712
Proporção	54,88%	7,03%	0,02%	61,93%
Total				
Taxa de Juros Média	45,19	41,15	38,46	44,51
Frequência	392.679	79.770	191	472.640
Proporção	83,08%	16,88%	0,04%	100,00%

FONTE: RODRIGUES ET AL (2004)

⁷ Vide matéria “**Hipoteca de imóvel pode garantir crédito alto; veja vantagens e riscos.** Disponível em: <<http://g1.globo.com/economia/seu-dinheiro/noticia/2013/07/hipoteca-de-imovel-pode-garantir-credito-alto-veja-vantagens-e-riscos.html>>. Acesso em: 25 jun. 2016.

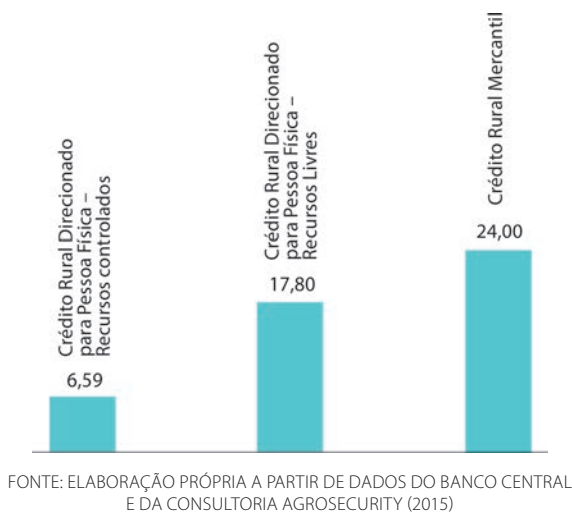
⁸ Essa estimativa foi feita com base na carteira de clientes atendidos pela subsidiária da empresa, a Agrometrika – empresa de plataforma de análise e risco de gestão de crédito para o agronegócio –, a partir da carteira de crédito de R\$ 2,75 bilhões em 2015. A carteira de crédito é composta por empresas que atuam em diversos segmentos, como fertilizantes, defensivos, tradings e distribuidores de insumos.

garantias apresentadas em operações de crédito rural comercial são do tipo “reais”, estando lastreadas em hipotecas ou penhor de produtos. A maior parte, 80%, é baseada em garantias pessoais ou não possui garantia⁹.

Estimativa do Impacto Financeiro para o Produtor Rural de Uma Melhor Governança Fundiária no País

Grande parte do crédito rural no Brasil possui taxas de juros controladas, que são equalizadas com recursos do Estado para o pagamento aos bancos repassadores. Em 2015, segundo dados do Banco Central, a taxa média de juros do crédito rural direcionado para pessoas físicas com recursos controlados foi de 6,59% a.a.¹⁰. Já o crédito rural direcionado com recursos livres, ou seja, a taxas de mercado, foi de 17,80% a.a. no período. Em relação ao crédito rural mercantil – aquele repassado pelas empresas fornecedoras de insumos e comercializadoras de produtos agropecuários –, segundo dados da Consultoria Agrosecurity, a taxa média de juros, em 2015, foi de aproximadamente 24% a.a. A Figura abaixo resume essa relação:

Figura 7 : Taxa de juros média das operações de crédito rural em 2015 (% a.a.)



Observa-se que os juros mais elevados são referentes ao crédito rural mercantil. Parte disso pode ser atribuída à ausência de apresentação de garantias reais por parte dos produtores rurais, conforme supracitado.

⁹ As operações de crédito que não possuem garantias são denominadas no mercado de “clean” (“operações livres de garantias”).

¹⁰ Infelizmente, o Banco Central não discrimina as taxas de juros das linhas de crédito entre custeio, comercialização e investimento.

Segundo gestores das áreas de crédito dessas empresas¹¹, a baixa utilização de hipotecas nas operações de crédito é justificada pelos seguintes motivos:

- 1) Prioridade de apresentação de garantias reais para os bancos: dessa forma, as matrículas dos imóveis rurais dos produtores rurais já ficam comprometidas para os bancos. Algumas empresas aceitam hipotecas de 2º, 3º ou 4º grau, a depender do valor do crédito liberado;
- 2) Altos custos cartoriais e dificuldades de obtenção de registros¹², além da exigência de maior tempo e burocracia para que isso ocorra;
- 3) Descrédito em relação à possibilidade de recuperação do crédito (execução da garantia): muitas empresas julgam difícil, já que o sistema judiciário brasileiro é desfavorável ao credor;
- 4) Demora para a execução de garantias¹³: mesmo que haja sucesso na execução da garantia, o tempo para que isso ocorra é elevado, o que prejudica a empresa financiadora.

Caso houvesse uma melhor governança fundiária no país, com uma adequação do sistema jurídico, a solicitação de hipotecas por parte dos financiadores seria facilitada. Assim sendo, haveria uma tendência natural de queda de juros em função da oferta de garantias reais, como demonstram os dados do Banco Central apresentados na Tabela 2.

Dessa forma, pretende-se mensurar, com base nos dados de crédito rural de 2015, de acordo com o Banco Central e também de estimativas da consultoria Agrosecurity, a diminuição dos gastos com juros por parte do produtor rural¹⁴.

A partir dos dados de concessões de crédito rural do Banco Central apresentados na Tabela 3, é possível calcular o montante gasto com juros em 2015. Para crédito com recursos controlados, cujo volume concedido foi de R\$ 63,5 bilhões, com taxa média de juros de 6,59% a.a., o montante gasto com juros foi de R\$ 4,19 bilhões.

¹¹ Esses motivos são constatados por pesquisas internas realizadas pelos consultores da Agrosecurity.

¹² Vide tabela com custos de registros de hipotecas. Disponível em: <<http://www.13registro.com.br/tabelaCustas.asp>> e <<https://www.registradores.org.br/Servicos/frmTabelaCustas.aspx>>. Acesso em: 25 jun. 2016.

¹³ Em relação aos pontos 3 e 4, vide matéria "O preço da insegurança jurídica", conforme relatado pelo advogado do Santander, Alexandre Castelano, na matéria da Revista Globo Rural, edição de outubro de 2015, página 82. Globo – Disponível em: <<http://g1.globo.com/economia/seu-dinheiro/noticia/2013/07/hipoteca-de-imovel-pode-garantir-credito-alto-veja-vantagens-e-ricos.html>>. Acesso em: 30 jul. 2016.

¹⁴ Como o Banco Central não disponibiliza o montante gasto com juros nas operações de crédito rural, mas apenas a taxa média anual, serão feitas estimativas para se calcular esse valor. Para isso, será suposto que as operações de custeio de crédito rural apresentam um período médio de amortização de 12 meses, julgado ser um período razoável, apesar da ciência de que esse período pode variar muito em função do produto financiado e da região.

Tabela 3 : Crédito de custeio concedido aos produtores rurais no Brasil em 2015

Linha de crédito	Concessões (R\$ milhões)	Montante gasto com juros	Taxa de Juros média (% a.a.)
1 - Crédito Rural Direcionado para Pessoa Física - Recursos controlados	63.682	4.193,46	6,59
2 - Crédito Rural Direcionado para Pessoa Física - Recursos Livres	4.111,0	731,90	17,80
3 - Crédito Rural Mercantil	60.330	14.479,20	24,00
Total	128.123	19.405	

FORNTE: ELABORAÇÃO PRÓPRIA A PARTIR DE DADOS DO BANCO CENTRAL (1 E 2) E AGROSECURITY (3)

Já para o crédito com recursos livres, com volume concedido de R\$ 4,11 bilhões e juros médios de 17,8% a.a., o montante gasto com juros foi de R\$ 731,90 milhões. E, finalmente, na linha de crédito com juros mais elevados – o crédito rural mercantil –, o montante concedido foi de R\$ 60,3 bilhões, com taxa média de juros de 24% a.a., em que foram gastos R\$ 14,47 bilhões com juros por parte dos produtores rurais. Para isso, assume-se, como hipótese, que as operações de custeio possuem prazo de pagamento de 12 meses.

Conforme supracitado, a proporção de garantias reais nas operações de crédito rural mercantil foi de 20% em 2015. No caso de haver uma melhoria nos mecanismos de governança de terras, considera-se, como um cenário hipotético, que ocorra um aumento das garantias reais das operações de crédito rural até 100% do total, conforme a Tabela 4:

Tabela 4 : Proporção de garantias reais apresentadas nas operações de crédito rural mercantil no Cenário Atual e no Cenário Hipotético

Linha de crédito	Proporção de Garantias Reais Apresentadas - CENÁRIO ATUAL	Proporção de Garantias Reais Apresentadas - CENÁRIO HIPOTÉTICO
Crédito Rural Mercantil	20%	100%

FORNTE: ELABORAÇÃO PRÓPRIA A PARTIR DE DADOS DA AGROSECURITY

Pode-se verificar que a apresentação de garantias reais pode diminuir os juros em 46,05%. Assim sendo, ao aplicar essa redução nas taxas atuais, tem-se a redução de taxa de juros para 12,95% nas operações de crédito rural mercantil, conforme a Tabela 5:

Tabela 5 : Queda de taxa de juros nas operações de crédito rural no Cenário Hipotético

Linha de crédito	Taxa de Juros média Atual (%a.a.)	Taxa de Juros média (%a.a.) - CENÁRIO HIPOTÉTICO
Crédito Rural Mercantil	24,00	12,95

FORNTE: ELABORAÇÃO PRÓPRIA A PARTIR DE DADOS DO BANCO CENTRAL (1 E 2) E AGROSECURITY (3)

Considerando essa queda das taxas de juros, nota-se uma significativa redução dos desembolsos com juros pelos produtores rurais no Brasil. Tendo como base o ano de 2015, em que foram desembolsados R\$14,47 bilhões com juros no crédito mercantil, o novo valor desembolsado seria de R\$7,81 bilhões, o que representa redução de R\$6,67 bilhões (Tabela 6).

Tabela 6 : Redução de desembolso com juros no cenário hipotético

Linha de crédito	Desembolso com juros - CENÁRIO ATUAL	Desembolso com juros - CENÁRIO HIPOTÉTICO	REDUÇÃO DE DESEMBOLSO COM JUROS - CENÁRIO HIPOTÉTICO
Crédito Rural Mercantil	14.479,20	7.811,53	6.667,67
Total	14.479,20	7.811,53	6.667,67

FORNTE: ELABORAÇÃO PRÓPRIA A PARTIR DE DADOS DA AGROSECURITY

Ressalta-se que, no cenário hipotético, está sendo considerada apenas a redução dos juros pelo motivo de melhoria de qualidade das garantias que passariam a ter maior proporção do tipo “real”. O aumento da atratividade do setor agropecuário para os financiadores não está sendo considerado, o que tenderia a aumentar os recursos oferecidos no campo e a diminuir, consequentemente, a taxa de juros devido ao aumento da concorrência (pela lei de oferta e demanda).

Conclusões

A melhor governança de terras e a maior entrada de bancos privados no financiamento ao setor diminuiriam o ônus social e provocariam uma queda das taxas de mercado. Provavelmente, o crédito rural mercantil também diminuiria, já que esse é um mecanismo alternativo de financiamento que existe por “necessidade”, visto que o sistema bancário no Brasil não é capaz de atender à demanda do setor. Assim sendo, essas taxas de juros são as mais elevadas, já que as empresas necessitam incorporar a sua parcela de risco no repasse de recurso próprio ou capital obtido com outros bancos para a transferência ao produtor rural.

Como consequência desse processo, haveria um aumento da rentabilidade do produtor rural, com melhores condições de utilizar capital próprio para reinvestimento na produção, com reflexos diretos na produtividade agropecuária e nos indicadores socioeconômicos da população rural e das cidades onde essa atividade exerce participação relevante na formação do PIB.

Com uma adequada governança de terras no Brasil, seria possível reduzir a insegurança jurídica associada à propriedade de terras rurais, especialmente em relação ao seu uso, como colateral para empréstimo. As estimativas elaboradas neste estudo demonstram que, apesar da dificuldade de previsão exata, existe um grande potencial para a diminuição dos custos de transação no que tange ao crédito rural, caso sejam implementadas reformas na direção de uma melhor governança de terras.

REFERÊNCIAS

- BANCO CENTRAL DO BRASIL – BACEN. **Anuário Estatístico de crédito rural**. Disponível em: <<http://www.bcb.gov.br>> Acesso em: 30 jul. 2016.
- BANCO CENTRAL DO BRASIL – BACEN. **Manual de Crédito Rural**. Disponível em: <<http://www.bcb.gov.br>> Acesso em: 30 jul. 2016.
- Demarest. Apresentação. Disponível em: <[http://www.demarest.com.br/Apresentaes%20Ttulos%20do%20Agronegocio%20uma%20Perspectiva%20L/Painel%201%20-%20Demarest%20\(t%C3%ADtulos%20do%20agroneg%C3%B3cio\).pdf](http://www.demarest.com.br/Apresentaes%20Ttulos%20do%20Agronegocio%20uma%20Perspectiva%20L/Painel%201%20-%20Demarest%20(t%C3%ADtulos%20do%20agroneg%C3%B3cio).pdf)>. Acesso em: 30 jul. 2016.
- BUAINAIN, A.M.; SANTANA, C.M.; SILVA, F.P.; GARCIA, J.R.; LOYOLA, P. O tripé da política agrícola brasileira: crédito rural, seguro e Pronaf. In: BUAINAIN, A.M.; ALVES, E.; SILVEIRA, J.M.; NAVARRO, Z. **O mundo rural no Brasil do século XXI: a formação de um novo padrão agrário e agrícola**. Brasília: Embrapa, 2014.
- Globo – Disponível em: <<http://g1.globo.com/economia/seu-dinheiro/noticia/2013/07/hipoteca-de-imovel-pode-garantir-credito-alto-veja-vantagens-e-riscos.html>>. Acesso em: 30 jul. 2016.
- IBGE - INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICAS. **Produção Agrícola Municipal**. Disponível em: <<http://www.sidra.ibge.gov.br>>. Acesso em: 30 jul. 2016.
- IMEA – INSTITUTO MATOGROSSENSE DE ECONOMIA AGRÍCOLA. **Relatório do Mercado de Soja, 2016**. Disponível em: <<http://www.imea.com.br>>. Acesso em: 30 jul. 2016.
- PIMENTEL, F.; SOUZA, E.L.L. **Study on Cédula de Produto Rural (CPR) – Farm Product Bond in Brazil**, World Bank, 2005.
- RAMOS, P. Referencial teórico e analítico sobre a agropecuária brasileira. In: RAMOS, P. (Org.). **Dimensões do Agronegócio Brasileiro**, Brasília-DF, 2007.
- REYDON, B.P.; FERNANDES, V. B.; TELLES, T. Land tenure in Brazil: The question of regulation and governance. **Land Use Policy**, n. 42 p. 509-516, 2015.
- RODRIGUES, E.A.S.; TAKEDA, T.; ARAUJO, A.P. **Qual o impacto das Garantias Reais nas taxas de juros de empréstimos bancários no Brasil?** Uma breve avaliação com base nos dados do SCR. 2004. Disponível em: <<http://www.bcb.gov.br/pec/semecobancred2004/port/paperVI.pdf>>. Acesso em: 30 jul. 2016.
- SILVA, F.P. **Financiamento da cadeia de grãos no Brasil: o papel das tradings e fornecedores de insumos**. 2012. 114 f. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Econômico) – Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2012.
- SILVA, F.P. Os desafios do crédito rural. **Revista Animal Business Brasil**, ano 05, n. 19, Rio de Janeiro, Sociedade Nacional de Agricultura, 2015.
- SILVA, L.O. **Terras Devolutas e Latifúndio**. Campinas: Editora da Unicamp, 2008. ISBN: 978-85-268-0821-8.
- SILVA, F.P.; LAPO, L.E.R. Modelos de financiamento da cadeia de grãos no Brasil. In: **CONFERÊNCIA EM GESTÃO DE RISCO E COMERCIALIZAÇÃO DE COMMODITIES**, 2, 2012, São Paulo. Anais... São Paulo: Instituto Educacional BM&F BOVESPA, 2012.

14

Fragilidade dos direitos de propriedade no Brasil: diagnóstico e estimativa de alguns custos para o setor florestal

CAROLINA TORRES GRAÇA
BASTIAAN PHILIP REYDON
ANDREIA MARQUES POSTAL
ANA PAULA DA SILVA BUENO
GLACIELE LEARDINE MOREIRA

Introdução

Há algum tempo, a sociedade, os governos, as organizações e as próprias empresas questionam o impacto (positivo e negativo) do investimento privado sobre o meio que o circunda. De um lado, a chegada de um novo empreendimento pode trazer oportunidades locais, como a geração de empregos diretos e indiretos, dinamização da economia local, pagamento de impostos e até investimentos socioambientais. De outro lado, é sabido que grandes empreendimentos podem resultar em aumento da migração e ocupação desordenada, aumento da demanda não planejada de serviços públicos (saúde, educação, saneamento, infraestrutura, moradia popular, entre outros), aumento do índice de criminalidade, infração aos direitos humanos e muitos outros problemas.

Quando um investimento faz uso de recursos naturais ou ocupa grande extensão territorial, outros pontos de preocupação entram em pauta, tais como ameaça aos direitos de propriedade consuetudinários (indígenas, quilombolas, comunidades locais, direito de posse de pequenos produtores), acesso e exploração de recursos tradicionalmente usados por comunidades (como florestas e recursos hídricos), ameaça ao modo de vida tradicional, à produção agropecuária de pequena escala e alteração da paisagem regional, apenas para mencionar alguns pontos.

O incentivo ao desenvolvimento do setor florestal no Brasil na década 60 e 70 veio com a promessa de grande potencial de negócio e de desenvolvimento regional,

especialmente fora dos grandes centros. A extensão territorial e a diversidade de clima e solo eram propícias à atividade. Em curto espaço de tempo, a expectativa inicial foi confirmada. Em 2014, o faturamento do setor florestal representou 1% do Produto Interno Bruto (PIB) nacional e 5% do PIB industrial (IBA, 2016). Apenas o segmento de florestas plantadas foi responsável por mais de 610 mil postos de trabalho de norte a sul (IBA, 2016). Diversas empresas nacionais emergiram e algumas multinacionais vieram para o país. A produção de tais empresas é altamente competitiva e atende não só à demanda doméstica por madeira, celulose, papel e embalagem, como também é exportada para todos os continentes. Apesar do sucesso alcançado, as empresas são duramente criticadas quanto à sua forma de atuação, sendo que os conflitos fundiários estão na origem de muitos desses questionamentos.

Este capítulo faz a conexão entre os aspectos fundiários que impactam as operações florestais no Brasil, os respectivos custos associados às disputas e as propostas para endereçar o problema. O capítulo está dividido em 5 seções. Inicialmente, é contextualizado o ambiente institucional para a aquisição de terras no Brasil. Na sequência, são apresentados os critérios para a aquisição responsável de terras com base na literatura. A seção seguinte analisa 6 (seis) casos, sendo 5 (cinco) de empresas florestais que sofreram perdas de terra em função de uma débil governança de terras e as ações privadas em curso para resolver os impasses e, em contraposição, o caso de 1 (uma) empresa em que tal problema não ocorreu. Na penúltima seção, apresentam-se as perdas estimadas de patrimônio (em R\$ a valor de 2015) para as empresas florestais em razão da falta de clareza sobre o direito de propriedade sobre a terra e seus conflitos decorrentes. Nas considerações finais, são levantadas opções complementares para equacionar o problema sob uma ótica nacional, alinhada com os critérios para investimentos responsáveis.

Ambiente Institucional da Aquisição de Terras no Brasil

A fragilidade dos direitos de propriedade sobre a terra no Brasil foi tratada por diversos autores (ALSTON et al., 2009; ALSTON; LIBECAP; SCHNEIDER, 1996; ARAUJO et al.; 2009; BANCO MUNDIAL, 2014; REYDON, 2011, 2014). O país não dispõe de um sistema de administração de terras eficaz, o que leva a insegurança jurídica para todos aqueles que investem e cultivam a terra e representa uma ameaça à conservação de áreas naturais.

Cadastro e registro consolidados e integrados deveriam ser o primeiro passo para a identificação do direito legal de propriedade, contudo não o são. Em estudo realizado no âmbito do Grupo Interministerial de Trabalho, instituído pelo Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – INCRA por meio da portaria nº 165, de 03 de abril de 2014, visando a qualificação da governança fundiária, foi constatado que existem diversos subcadastros públicos que tratam de diferentes objetos relativos a terra (imóveis privados, florestas públicas, terras indígenas etc). A inexistência de comunicação e sinergia entre eles, o fato de serem autodeclaratórios e não georeferenciados (mapas das áreas com limites, confrontações e localização

geoespacial) diminuem a credibilidade de tais cadastros. Além disso, grande parte das áreas públicas arrecadadas¹ não está integrada a esses cadastros ou registrada nos cartórios de imóveis. Outra pendência com relação às terras públicas é a existência das chamadas terras devolutas, ou seja, áreas públicas pertencentes à União ou aos estados que ainda são desconhecidas, pois não foram discriminadas, arrecadadas e tituladas. Como consequência, a possibilidade de apossamento das terras devolutas, a duplicidade, os erros e até a inexistência de cadastro para uma dada propriedade são comuns no Brasil.

A integração entre o sistema de registro de imóveis e o cadastro passou a ser obrigatória no Brasil a partir da edição da Lei Federal nº 10.267 em 2001, com a criação do Cadastro Nacional de Imóveis Rurais (CNIR). Contudo sua implementação no cadastro iniciou-se apenas em 2010 e, até 2016, estava em fase de construção. Pelo fato de o registro, apesar de obrigatório, ser separado do cadastro, por implicar alto custo de transação (recolhimento de imposto e custas cartoriais) e ter restrições quanto à área mínima que uma propriedade pode ser subdividida, muitas propriedades agrícolas não são registradas ou estão com seus registros desatualizados (REYDON, 2015).

Em síntese, o sistema nacional de registro de terras é permeado de erros, sobreposições, vácuos (áreas não registradas) e contém informações desatualizadas.

A posse como forma originária de aquisição de propriedade é outro ponto que aumenta a insegurança jurídica sobre a terra. O direito pátrio reconhece e protege a posse desde que preenchidos os requisitos legais expostos no Código Civil Brasileiro (arts. 1.196 a 1.224, lei nº 10.406/2002), garantindo que terras privadas sem uso produtivo e ocupadas por indivíduos desejosos de exercer atividades econômicas sobre elas possam pleitear a usucapião judicial ou extrajudicial². Assim sendo, uma propriedade, independentemente de possuir cadastro e registro, pode ter seu direito de propriedade questionado e reivindicado por outrem. A aquisição de propriedade por meio da posse está presente no Brasil desde o Período Colonial até hoje.

As ocupações de terras, tituladas ou não, por grupos organizados ou indivíduos são frequentes no Brasil. Especialmente em se tratando dos movimentos de luta pela terra, a ocupação é adotada para pressionar a desapropriação e o estabelecimento de assentamentos para fins de reforma agrária pelas autoridades competentes. Em 2014, havia 235 ocupações de terra no Brasil (DATALUTA, 2015).

Não é apenas através da posse que o direito de propriedade sobre a terra pode ser questionado. Atos governamentais também alteram o direito sobre a terra e, em muitas situações, são a origem de conflitos sociais. As terras indígenas são decretadas

¹ Terra arrecadada é aquela que está discriminada no rol de bens público e é fruto de ação discriminatória promovida pelo Estado.

² O procedimento foi introduzido no ordenamento jurídico brasileiro por força do art. 1.071 do novo Código de Processo Civil, que acrescentou o art. 216-A ao texto da lei nº 6.015/1973, Lei de Registros Públicos.

por ato presidencial após estudos antropológicos que comprovem a ocupação em algum momento da história por comunidades indígenas. Os títulos de propriedade privada são anulados sem direito de indenização em favor do proprietário ou ocupante da área³. O ato presidencial também é utilizado para criar e pedir a demarcação de área quilombola ou unidades de conservação. Com frequência, ele é desvinculado de estudo sobre uso econômico e ocupação prévios. Após o decreto presidencial, as desapropriações e indenizações são feitas e, em muitos casos, não são concluídas, resultando em insegurança jurídica para os proprietários anteriores e futuros⁴ da terra (REYDON, 2015).

Outra característica do ambiente institucional para a gestão de terras é a confusa legislação nacional. Conforme destacado por Reydon e Cornélio (2006), são mais de 10 organizações envolvidas na gestão de terras. O número não seria relevante caso houvesse sinergia e integração entre elas. Entretanto, conforme diagnosticado no estudo conduzido pelo Banco Mundial, em 2014, no Brasil, por exemplo, inexistem um registro integrado de terras públicas; os cartórios, por serem entidades privadas, têm dificuldade de se integrar com os órgãos públicos e, além disso, registram a transação com a terra sem investigar a autenticidade dos documentos apresentados pelo solicitante. Os atos regulatórios são, muitas vezes, confusos e desencontrados.

Em se tratando de empresa de capital estrangeiro, outras regulamentações são adicionadas ao arcabouço legal a ser observado. No Brasil, a aquisição de terras por estrangeiros é regulada pela lei nº 5.709/1971, que veta a compra ou o arrendamento de terras com mais de 50 módulos fiscais por estrangeiros⁵. A Constituição Federal de 1988, no art. 171, cuidou da distinção entre “empresa brasileira”, “empresa de capital nacional” e “empresa estrangeira”, dispensando àquelas tratamento diferenciado e disposições especiais. O conceito de empresa estrangeira era inferido por exclusão.

Nos anos 90, com a abertura comercial e financeira, a legislação de aquisição de terras por estrangeiros passou a dificultar o investimento direto externo no país. Assim, criou-se uma polêmica jurídica. De um lado, havia um entendimento mais rigoroso da legislação relacionada à compra e ao arrendamento de terras por estrangeiros. De outro, buscava-se uma maior flexibilização das regras concernentes a essa espécie de aquisição capaz de promover o crescimento econômico. Em virtude disso, a Advocacia Geral da União (AGU), órgão responsável pela representação e pelo assessoramento jurídico da União e do Poder Executivo, foi convocada para

³ A demarcação da terra indígena não é passível de indenização aos antigos proprietários e posseiros por ser um direito originário dos índios previsto na Constituição Federal, art. 231.

⁴ A Emenda Constitucional 81, promulgada em 05 de junho de 2014, determina que propriedades rurais e urbanas que contenham culturas de plantas ilegais ou psicotrópicas ou que utilizem a exploração de trabalho escravo serão expropriadas sem qualquer indenização ao proprietário.

⁵ O limite por município equivale a 25% de seu território sob controle de cidadãos ou empresas de outras nacionalidades, bem como uma mesma nacionalidade estrangeira não pode deter mais do que 10% da área de um determinado município.

resolver a controvérsia existente. Assim, a AGU emitiu três pareceres. Os dois primeiros foram favoráveis a uma maior flexibilização em relação ao negócio de terras com estrangeiros, enquanto o terceiro buscou manter as restrições do modo como constam originalmente da legislação infraconstitucional.

Embora se tenha opinado, no primeiro parecer (GQ- 22, de 1994), pela recepção da legislação da década de 70 pela Constituição de 1988, fez-se uma relevante ressalva: afastou-se a incidência do § 1º do art. 1º da lei nº 5.709, de 1971, não se admitindo, destarte, restrições legais às empresas brasileiras, ainda que controladas por capital estrangeiro. O parecer foi aprovado pela Presidência da República, mas não publicado no Diário Oficial da União (DOU), tornando-se obrigatório apenas para o Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (responsável pela consulta à época).

O segundo parecer (GQ-181, de 1999) foi motivado pela Emenda Constitucional nº 6, de 1995, que revogou o art. 171 da Constituição Federal, eliminando a distinção entre “empresa brasileira” e “empresa brasileira de capital nacional”. Manteve-se o entendimento do parecer anterior, mas, diante do advento da referida emenda constitucional, admitiu-se que lei futura viesse a estabelecer limitações ao capital estrangeiro no país em face do art. 172 da Constituição Federal, que disciplina os investimentos de capital estrangeiro. Esse parecer foi aprovado pela Presidência e publicado no DOU, o que estendeu seus efeitos para toda a Administração Pública Federal.

Por meio do terceiro parecer (LA-01, de 2010), fixou-se nova interpretação acerca da recepção da legislação da década de 70, assegurando-se a compatibilidade entre o § 1º do art. 1º da lei nº 5.709, de 1971, e a ordem constitucional de 1988 (especialmente, em face da garantia constitucional do desenvolvimento nacional e dos princípios constitucionais da soberania, da independência nacional e da isonomia entre brasileiros e estrangeiros).

Os impactos de tais decisões na economia foram de grandes proporções. Barros e Pessoa (2011), em estudo feito para a Associação Brasileira de Marketing Rural e Agronegócio (ABMR&A), estimaram que as restrições do governo decorrentes do parecer da AGU nº LA-01, de 2010, sobre aquisição e arrendamento de terras agrícolas por empresas estrangeiras iriam gerar, em 2011 e 2012, prejuízos de cerca de US\$ 15 bilhões ao agronegócio, por inibir investimentos estrangeiros na forma de capital de risco. Diversos grupos estrangeiros desistiram de seus planos de investir no Brasil, preferindo aportar recursos em outros países. Outros grupos enfrentaram obstáculos para registrar terras já adquiridas. Foram necessários mais de três anos para a AGU emitir a portaria interministerial 4, de 2014, reconhecendo que aquisições feitas entre 1994 e 2010 não estavam sujeitas à nova interpretação.

Interessante notar que, por expressa determinação legal, o INCRA é o responsável por fiscalizar a situação da aquisição de terras por estrangeiros. Entretanto, de 1994 a agosto de 2010, os cartórios de imóveis não estavam obrigados a informar às corregedorias de Justiça e ao INCRA se pessoas jurídicas brasileiras adquirentes de

terras tinham sua composição acionária em mãos de estrangeiro, o que, certamente, gera grande incerteza sobre o assunto.

Em síntese, a análise do ambiente institucional evidencia a debilidade do sistema de governança de terras no Brasil. Como consequência, existe muita incerteza quanto aos direitos de propriedade, mesmo com a área devidamente cadastrada e registrada. Por sua vez, a insegurança jurídica é um ambiente profícuo ao surgimento de conflitos e custos sociais.

Crítérios para a Aquisição Responsável de Terras

Muitas organizações se debruçaram sobre os temas aquisição responsável de terras e garantia de direito de propriedade da terra. Nessas publicações, uma grande parte das instruções é direcionada aos governos, por serem eles os responsáveis pela criação do arcabouço legal, execução e monitoramento da governança de terra nacional. Outra parte das orientações é destinada aos empreendimentos públicos e privados por meio de princípios e atribuição de responsabilidades. Assim sendo, reconhece-se que tanto o Estado quanto a iniciativa privada desempenham papel fundamental no uso responsável do solo e geração de riqueza:

State and non-state actors should acknowledge that responsible public and private investments are essential to improve food security. Responsible governance of tenure of land, fisheries and forests encourages tenure right holders to make responsible investments in these resources, increasing sustainable agricultural production and generating higher incomes (FAO, 2012, item 12.1).

Além do governo e da iniciativa privada, a sociedade também pode desempenhar importante papel nesse contexto. Por meio de suas múltiplas formas de organização, cabe a ela chamar atenção para o cumprimento da lei e auxiliar na criação e aprimoramento do sistema nacional de governança de terras.

O *Voluntary Guidelines on the Responsible Governance of Tenure of Land, Fisheries and Forests in the Context of National Food Security* (VGGT), organizado pelo *Committee on World Food Security* (CSF) da Organização das Nações Unidas para a Alimentação e Agricultura (FAO) em 2012, é a principal referência para o estabelecimento de um adequado sistema de garantia de direito sobre a terra, recursos florestais e pesqueiros para se atingir a segurança alimentar. No que tange às empresas e à sociedade, os principais pontos contemplados são:

- a) Respeito aos direitos humanos e direitos legítimos de propriedade; diagnóstico do impacto adverso de suas operações e *due diligence* para monitorar o respeito a esses dois aspectos (item 3.2); organizações profissionais e não governamentais são responsáveis por monitorar o atendimento de tais direitos (item 12.13);
- b) Respeito às leis nacionais (item 12.12);

- c) Desenvolvimento de mecanismos extrajudiciais para tratamento de disputas relacionadas a direitos humanos e direitos legítimos de propriedade (item 3.2);
- d) Todos são responsáveis em auxiliar grupos vulneráveis e marginalizados a acessar o Sistema Nacional de Justiça (item 6.6);
- e) Reconhecimento de que a propriedade da terra não é absoluta. Ela é limitada pelo direito de outro cidadão e pela necessidade do Estado em prover o bem coletivo (item 4.3);
- f) O direito sobre a terra, recursos florestais e pesqueiros é associado à obrigação e respeito à produção responsável de longo prazo (item 4.3);
- g) Criação, divulgação e adesão a códigos de ética voluntários, além de sanção ao seu não cumprimento (item 6.8);
- h) Prevenção e combate à corrupção associada à propriedade da terra (item 6.9), ao investimento e ao reassentamento compulsório (item 16.6);
- i) Reconhecimento de que a terra, recursos florestais e pesqueiros têm importância social, cultural, espiritual, econômica, ambiental e política para os povos indígenas e outras comunidades com direitos consuetudinários (item 9.1);
- j) Em caso de recursos utilizados pela comunidade indígena serem afetados por empreendimentos, consultar e obter o consentimento livre prévio informado (*free prior and informed consent* - FPIC) daqueles (item 9.9);
- k) Em transações que envolvam terra, recursos florestais e pesqueiros de comunidades, assegurar que as partes contratantes recebam informações e que haja processo de engajamento adequado. É recomendável que o entendimento pactuado seja documentado e compreendido pelas partes afetadas (item 12.11);
- l) Provisão de suporte técnico e legal para que comunidades indígenas possam ter seus direitos reconhecidos e assegurados de forma não discriminatória, inclusive com relação a gênero (item 9.9);
- m) Comunicação com transparência (respeitando-se informações confidenciais) dos termos para estabelecimento do negócio em uma localidade, das transações comerciais e do investimento em terra, recursos florestais e pesqueiros (itens 11.4 e 12.3);
- n) Os processos de expropriação de terra, recursos florestais e pesqueiro e suas respectivas indenizações devem ser transparentes e participativos (item 16.2);
- o) Estado e partes afetadas devem monitorar a implementação e o impacto de grandes investimentos em terra, recursos florestais e pesqueiros (item 12.14).

A publicação “*Understanding agricultural investment chains: lessons to improve governance*” (COTULA; BLACKMORE, 2014) analisa a cadeia onde se insere o investimento em terra e os pontos onde sociedade, governo e empresa podem atuar para que o investimento em terra atinja sua motivação inicial: gerar desenvolvimento sustentável e responsável. Os autores concluem que a implementação do VGGT não deve ficar a cargo apenas do governo. Todos os envolvidos podem e devem atuar para a construção de um ambiente de negócios responsável e inclusivo.

Conforme sugerido pelo VGGT, a organização *International Land Coalition* publicou um código de ética voluntário chamado de Carta de Compromissos e assinada por seus 152 membros (INTERNATIONAL LAND COALITION, n.d.). O objetivo é apoiar o desenvolvimento de um sistema de governança de terras em cada país centrado nas pessoas (*People-centred Land Governance*), ou seja, um sistema que garanta os direitos associados a terra. Os dez compromissos são:

- a) Respeitar, proteger e fortalecer o direito a terra de mulheres e homens vivendo em situação de pobreza.
- b) Assegurar distribuição justa e investimento público que apoie a produção agrícola de pequena escala.
- c) Reconhecer e proteger diversas formas de propriedade da terra e sistemas de produção a ela associados.
- d) Assegurar justiça de gênero em relação a terra.
- e) Respeitar e proteger os direitos dos povos indígenas.
- f) Dar condições para que a comunidade local atue na gestão territorial e dos ecossistemas.
- g) Assegurar que o processo de decisão sobre a terra seja inclusivo, ou seja, que as políticas, leis, procedimentos e decisões reflitam os direitos, necessidades e aspirações de indivíduos e comunidades.
- h) Assegurar transparência e prestação de contas à sociedade (*accountability*).
- i) Prevenir e remediar o *land grabbing*.
- j) Proteger os defensores do direito de propriedade sobre a terra.

As orientações para a implementação de um bom sistema de gestão de terras e, conseqüentemente, a garantia de direitos a elas associados, conforme mencionado nos parágrafos anteriores, são muito válidas em dois aspectos: definição do objetivo e do escopo de atuação do governo, da iniciativa privada e da sociedade. Entretanto, cabe a cada um desses agentes definir a forma (como) de implementar suas atribuições. Sabe-se que uma forma de garantir o direito consuetudinário de comunidades, apoiar a produção rural de pequena escala e minimizar o impacto negativo de grandes empreendimentos relacionados a terra é o desenvolvimento de modelos de negócios inclusivos.

Para Vermeulen e Cotula (2010), o modelo de negócio é a forma como a empresa organiza seus recursos, parcerias e relações comerciais com o objetivo de criar e capturar valor. Por sua vez, um modelo de negócio inclusivo é aquele que estabelece parcerias com organizações e proprietários de terra locais e que permite que todos os envolvidos capturem parte do valor criado conjuntamente. Os mesmos autores analisaram inúmeras experiências de relacionamento entre empresa agrícola e comunidade e agruparam os arranjos contratuais em seis categorias: (a) contrato de fornecimento de matéria prima; (b) contrato de arrendamento da terra; (c) sistema de meeiro, (d) *joint ventures* entre agricultores e investidor (por exemplo, em uma agroindústria); (e) associação de produtores (por exemplo, em uma cooperativa) para beneficiamento e comercialização da produção, acesso a financiamento ou minimização de risco individual e (f) outras formas contratuais dentro da cadeia agroindustrial. Essas categorias não são excludentes entre si, pelo contrário, elas podem ser combinadas para originar novos arranjos.

Algumas conclusões a que chegaram Vermeulen e Coluta (2010) é que, primeiro, para a parceria entre a agroindústria e o pequeno produtor se tornar duradoura é preciso que ela seja economicamente viável. Segundo, para que o valor seja compartilhado, é preciso que as partes mantenham sua estrutura de propriedade, que participem das decisões, que os riscos comercial, político e reputacional sejam compartilhados e que haja divisão equitativa de custos e retornos econômicos. Terceiro, não existe um arranjo contratual (itens a-f) perfeito. Todas as formas podem ser usadas de modo distorcido e, de alguma maneira, lesar a comunidade; mas podem também resultar em relações bem-sucedidas. Quarto, o sucesso do modelo de negócio inclusivo está determinado pelos “detalhes”, ou seja, não é a forma contratual em si (itens a-f) o fator-chave, mas sim como as partes negociam e ajustam o acordo para atender às suas necessidades. Quinto, um investimento que não mude a estrutura de propriedade da terra no curto prazo, pode, sim, afetá-la a longo prazo se beneficiar, por exemplo, um gênero em detrimento do outro, ou uma elite em relação aos demais. Por último, o valor criado pode ser capturado por outros atores da cadeia agroindustrial, por exemplo, fornecedores. Em conclusão, o modelo de negócio inclusivo requer um real comprometimento do investidor, e o governo tem papel fundamental para dar condições para que isso venha a acontecer, garantindo, entre outros fatores, o direito de propriedade da terra.

Muitas outras instituições trataram de um ou mais critérios para a aquisição responsável de terras. Com base no trabalho de Reydon (2015), foi elaborado o Quadro 1, onde são apresentados a instituição, o nome do documento, ano de publicação, aspecto abordado, propriamente dito, e o objetivo pretendido com cada uma das *guidelines* (orientações) que abordam o tema da aquisição responsável de terras. Por meio dessa compilação, fica evidente, sob uma ótica, o grande número de organizações preocupadas com esse assunto e, sob outra, como a governança de terras é um aspecto tratado de forma fragmentada.

Quadro 1 : Guidelines que contemplam aspectos da aquisição responsável de terras por grandes empreendimentos

Instituição	Guideline	Ano	Aspecto abordado	Objetivo
Global Reporting Initiative (GRI)	Versão G4	2013	Conservação do solo	Solicita ao empreendimento evidenciar a proteção da fertilidade do solo e das áreas de conservação
World Wide Found for Nature (WWF)	<i>The 2050 Criteria – Guide to Responsible Investment in Agricultural, Forest, and Seafood Commodities</i>	2012	Reassentamento involuntário	Evidencia os riscos que a expansão da produção de algumas commodities agrícolas representa para as comunidades, o meio ambiente e os trabalhadores
International Finance Corporation (IFC)	Padrões para Aquisição de Terras e Reassentamentos Involuntários	2010	Reassentamento involuntário	Orienta o empreendimento ao evidenciar e minimizar os impactos negativos dos reassentamentos involuntários.
	<i>Standard 1 Assessment and Management of Environmental and Social Risks and Impacts</i>	2012	Identificação de impactos negativos do projeto de investimento	Orienta o empreendimento por meio de consulta pública; identifica aspectos negativos do empreendimento
Principal for Responsible Investment (PRI)	<i>Responsible Investments in Farmland, A Compendium of Case Studies</i>	2014	Princípios para investimento responsável em terras agricultáveis	Orienta o empreendimento para garantir o valor do ativo por meio do atendimento aos princípios responsáveis do investimento
Sustainable Agriculture Initiative Platform (SAI)	<i>Farm Sustainability Assessment 2.0</i>	2014	Crítérios de autoavaliação de responsabilidade socioambiental pelo empreendimento rural	Orienta os produtores agrícolas a conduzir o diagnóstico e aperfeiçoar as práticas socioambientais

FONTE: REYDON (2015)

Casos de Empresas Florestais

O Brasil é um país com grande vocação florestal. A florestas naturais ocupam cerca de um terço do território nacional (314 milhões de hectares, segundo o Serviço Florestal Brasileiro), e o setor de florestas plantadas está plenamente estabelecido (cerca de 7,74 milhões de hectares em 2014, segundo o IBA, 2016). O Brasil ocupava, em 2014, a posição de maior exportador mundial de celulose, com 19% de participação no mercado internacional (FAO, n.d.).

A história da implantação de 6 empresas florestais, desde a aquisição de terras até as ações e desafios atuais para a manutenção da produção e posse da terra, é apresentada nesta seção. Os casos são discutidos em ordem decrescente de perda

de patrimônio (terras), iniciando pela Jari Celulose, seguida pela Fibria, unidade de Aracruz, a Veracel Celulose, a Suzano Celulose e Papel, unidade do Maranhão, e Stora Enso, unidade do Rio Grande do Sul. Por último, e em contraste com os casos anteriores, são apresentados os fatores que permitem à empresa Klabin se diferenciar das demais.

Jari Celulose

A Jari Celulose S/A é uma empresa nacional cuja história começou ainda no século XIX. Sua área atual é de 1,3 milhão de hectares no bioma Amazônia. Nos anos 70 e 80, cerca de 260 mil hectares de florestas nativas foram convertidos em plantações florestais. Entretanto, em função da alta produtividade dos clones de eucalipto, apenas cerca de 120 mil hectares eram cultivados em 2016. As toras ali colhidas são transformadas em celulose solúvel (*dissolving pulp*), que é exportada. Outros 545 mil hectares de florestas nativas são manejados de forma responsável para a produção de madeira tropical serrada e subprodutos destinados ao mercado interno e também à exportação.

Processo de aquisição de terras

José Júlio de Andrade era um empreendedor que chegou ao Vale do rio Jari por volta de 1900. Ele comprou direitos de posse por meio de cessão de direitos hereditários de alguns ocupantes locais; contudo as áreas adquiridas não eram contínuas, existindo terras devolutas entre elas. Assim, as terras adquiridas pela Jari Celulose formavam uma verdadeira colcha de retalhos com áreas privadas (posses) e áreas públicas (terras devolutas). Sua propriedade era estimada em 3,6 milhões de hectares e eram exploradas, por meio de extrativismo, a borracha e a castanha do Brasil. Em razão de denúncias de maus tratos à população local, relação de trabalho análoga ao escravo e abusos de muitas formas, foi forçado a vender suas terras a um grupo de investidores portugueses em 1948. Em 1967, o bilionário norte americano Daniel Ludwig adquiriu a terra para ali estabelecer o Projeto Jari. Assim que tomou posse, Ludwig tomou ciência da situação fundiária e, para solucionar o problema, tentou definir sua propriedade em função de acidentes geográficos, computando, tão somente, 1,6 milhão de hectares.

Disputas de terras

Ao tentar legitimar suas glebas, Daniel Ludwig iniciou um processo intenso de regularização com o Instituto de Terras do Pará (ITERPA), comunidades locais e o Ministério Público.

O ITERPA, logo no início do processo de regularização, verificou que as terras de Ludwig poderiam não ser nem 10% do adquirido, já que os títulos eram de posse expedidos na passagem do século XIX para o XX, como uma espécie de autorização de ocupação de terras devolutas com direito futuro a se tornarem privadas, desde que

medidas e demarcadas, o que não foi feito pelos antecessores. Dessa forma, pode-se dizer que o que foi adquirido como propriedade não passava de direito de posse. Essa diferença entre o direito de propriedade e o de posse é que tem feito com que a Jari não consiga, até os dias de hoje, regularizar sua área na integralidade e esteja sujeita a diversas disputas com as comunidades locais e com os governos federal, estadual e municipal.

Da área inicial da Jari, 481.650 hectares localizados no Estado do Amapá foram transformados na Reserva Extrativista do Rio Cajari em 1990.

Investimento social

De 2000 a 2015, a Fundação Orsa investiu muitos milhões no desenvolvimento social do Vale do Jari. As principais linhas de atuação foram saúde, educação, preservação ambiental, garantia de direitos humanos, acesso à cultura e geração de emprego e renda (GRUPO ORSA, 2011). Além disso, em 2007, a empresa doou cerca de 30.000 hectares a dois municípios e à comunidade local a fim de regularizar ocupações rurais e urbanas em suas terras.

Desafios futuros

Entre os casos aqui estudados, a Jari foi a empresa que sofreu maior perda de patrimônio em função do débil sistema de governança de terras no país. Apesar dos esforços da empresa em promover a regularização fundiária, com a doação de áreas à comunidade e ao governo e o massivo investimento social, os níveis de conflito fundiário permanecem elevados, ameaçando a continuidade do negócio.

Fibria – Unidade Aracruz

A Fibria é uma empresa brasileira de celulose formada em 2009 pela fusão de duas empresas também nacionais: a Aracruz Celulose e a Votorantim Celulose e Papel. Suas plantações de eucalipto estão localizadas no Espírito Santo, Bahia, Rio de Janeiro, Minas Gerais, São Paulo e Mato Grosso do Sul. O tamanho de sua área de produção é de 651 mil hectares, complementados por 409 mil hectares de vegetação nativa destinada à conservação, o que soma 1,06 milhão de hectares sob sua propriedade (FIBRIA CELULOSE, 2015c). Seu principal produto é a celulose branqueada de eucalipto destinada aos mercados europeu (41%), asiático (25%), norte americano (24%) e brasileiro (10%). O faturamento com produtos e serviços em 2014 foi de R\$7,236 bilhões (FIBRIA CELULOSE, 2015a). Neste capítulo, é abordado o histórico de aquisição de terras apenas nos estados da Bahia e do Espírito Santo pela unidade de Aracruz.

Processo de aquisição de terras

O plantio florestal da extinta Aracruz foi estabelecido no sul da Bahia e no norte do Espírito Santo entre 1967 e 1987 (NEW GENERATION PLANTATIONS,

2013). Para incentivar o desenvolvimento do setor florestal naquela região, o governo doou 6.238 hectares à empresa (FIBRIA CELULOSE, 2014b).

Outras áreas foram adquiridas de proprietários rurais, muitas delas apenas com o título de posse. Como o processo de transcrição de títulos de posse em escritura em nome de pessoa jurídica, à época, era burocrático, por instrução e conhecimento das autoridades, a transcrição foi feita, primeiramente, em nome de funcionários da empresa, e, posteriormente, transferidos para a Aracruz. Essa situação deu origem a severas críticas por parte de alguns *stakeholders* que alegaram o uso de “laranjas” para a apropriação de terras da União.

Naquele momento, o modelo de compra de terras era baseado na maximização da produção e redução do custo operacional por meio da plantação de extensos talhões, sem levar em consideração as necessidades e as tradições de comunidades locais (NEW GENERATION PLANTATIONS, 2013). Essa forma de intervenção na paisagem foi outro motivador de críticas por parte de comunidades tradicionais, comunidades locais, organizações não governamentais (ONG), academia e mídia.

Disputas de terras

A Fibria herdou, de sua antecessora, muitas disputas associadas a terra. A primeira delas está relacionada à comunidade indígena.

Em 1981, a empresa doou 4.500 hectares para a formação da Terra Indígena (TI) Pau Brasil. Em 1998, a Fundação Nacional do Índio (FUNAI) recomendou a expansão em mais 13.000 hectares, porém o ministro da Justiça aceitou apenas a expansão em 2.571 hectares. Após o episódio, houve muitas invasões de propriedade, e o conflito terminou com o compromisso da empresa de transferir fundos para projetos de desenvolvimento da comunidade indígena. Em 2005, houve nova solicitação de expansão, com mais invasões tanto da fábrica quanto das terras, e até campanhas contra clientes. Em 2007, a Justiça decretou expansão em mais 11.000 hectares. Em dezembro do mesmo ano, líderes indígenas, procuradores do Ministério Público e a Aracruz entraram num acordo. A empresa se comprometeu a atender à ordem judicial e apoiar o desenvolvimento territorial. Em troca, as demais partes concordaram em não solicitar novas expansões da TI (FIBRIA CELULOSE, 2010). Em dezembro de 2014, o tamanho da reserva indígena de Aracruz era de 18.287 hectares, na qual viviam 760 famílias indígenas (FIBRIA CELULOSE, 2015c).

A segunda disputa está relacionada à comunidade quilombola. Em 2012, havia quatro comunidades quilombolas no norte do Espírito Santo reivindicando o reconhecimento como comunidade tradicional e a demarcação de sua área comum com impacto sobre o patrimônio da Fibria (FIBRIA CELULOSE, 2012). Duas dessas áreas somadas representavam nada menos que 15.732 hectares da empresa. Entretanto, até 2014, tais demarcações estavam pendentes (FIBRIA CELULOSE, 2015c)

O terceiro ponto *sub judici* são terras tidas como devolutas pelo Ministério Público Federal em ação iniciada em 2013 (FIBRIA CELULOSE, 2014a). Segundo

esse órgão, tanto a área doada à empresa no início de sua operação (6.238 hectares) quanto os títulos de posse regularizados por intermédio de colaboradores seriam terras devolutas e, portanto, deveriam ter seus cadastros e registros cancelados.

Sob a alegação de que a Fibria teria ocupado terras devolutas que poderia ser destinada à reforma agrária, os movimentos sociais de reivindicação sobre a terra passaram a promover a ocupação das propriedades da empresa (CONSELHO INDIGENISTA MISSIONÁRIO, 2011). Em 2009, havia 5.721 hectares invadidos pelos trabalhadores sem terra (FIBRIA CELULOSE, 2010). Em 2011, eram cerca de 11.000 hectares (FIBRIA CELULOSE, 2012).

Roubos de madeira para a produção ilegal de carvão e incêndios criminosos eram também frequentes. Em 2010 e 2011, cerca de 300.000 metros cúbicos de toras de eucalipto foram roubados, em cada ano, para essa finalidade (FIBRIA CELULOSE, 2011, 2012).

Investimento social

Desde 2009, a Fibria vem implementando diversas ações para a redução dos conflitos sociais no campo. Em 5 anos (2009 a 2014), mais de US\$50 milhões foram investidos apenas na unidade de Aracruz (NEW GENERATION PLANTATIONS, 2013).

A iniciativa Assentamentos Sustentáveis é um acordo entre o Movimento dos Trabalhadores Sem Terra, o governo da Bahia, o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA) e a Fibria para a desapropriação de 11 mil hectares da empresa com o objetivo de assentar mais de 1.000 famílias de pequenos agricultores. Além disso, a empresa é responsável pelo diagnóstico socioambiental e econômico, por desenvolver o modelo de negócio e prover assistência técnica para a produção agroflorestal (NEW GENERATION PLANTATIONS, 2013). Em 2013, foi inaugurado um centro de formação para treinamento dos assentados (FIBRIA CELULOSE, 2014b).

O Plano de Sustentabilidade Tupiniquim e Guarani objetiva afirmar a identidade ética desses povos e melhorar sua qualidade de vida. São mais de 200 famílias que participam da restauração florestal, de atividades econômicas sustentáveis e de outras iniciativas priorizadas pela própria comunidade (NEW GENERATION PLANTATIONS, 2013).

O Programa de Desenvolvimento Territorial Rural tem como público-alvo os pequenos agricultores, incluso a comunidade quilombola. Assistência técnica, apoio financeiro e acesso a terra por meio de comodato são meios para a produção de alimentos ambientalmente corretos que abastecem o mercado local. Em 2014, cerca de 1.800 famílias em 50 comunidades e em 8 municípios participavam da iniciativa (FIBRIA CELULOSE, 2015c). Mais de 2.000 hectares foram convertidos de plantações de eucalipto em área de agricultura familiar (NEW GENERATION PLANTATIONS, 2013).

O programa Poupança Florestal destina-se a apoiar a produção de eucalipto por proprietários rurais. Ao ingressar no programa, o agricultor recebe mudas com alta tecnologia incorporada, assistência técnica para o cultivo do eucalipto, planejamento da propriedade como um todo, inclusive áreas destinadas à conservação, qualificação profissional, qualificação para certificação florestal e garantia de compra de madeira. Um ponto importante é que esses mesmos agricultores são incentivados a manter suas atividades econômicas precedentes, ou seja, a produção florestal é uma opção de diversificação de renda. Por meio dessa iniciativa, a Fibria aumenta seu suprimento de madeira, inclui a comunidade na sua cadeia de valor e cria uma relação ganha-ganha com seus vizinhos. Em 2014, havia mais de 2.000 produtores⁶ participantes que eram responsáveis por 30% das toras transportadas para as fábricas. É também por meio da cooperação que produtores de mel instalam suas colmeias próximas aos plantios de eucalipto em floração e recebem assistência técnica (NEW GENERATION PLANTATIONS, 2013), outra iniciativa que gera renda no campo.

Para combater o roubo de madeira, ações em conjunto com autoridades locais contemplaram a identificação de grupos organizados, a destruição de mais de 4.000 fornos até dezembro de 2013 (FIBRIA CELULOSE, 2014b) e a oferta de emprego ou alternativa de renda para as famílias antes envolvidas na produção de carvão ilegal. O Programa de Desenvolvimento Rural Territorial, a contratação via prestadoras de serviço, a contratação direta no viveiro de mudas e doação dos resíduos de colheita aos moradores locais são algumas das opções para que as pessoas possam desenvolver atividades em conformidade com a lei, em melhores condições de trabalho e respeitando os direitos humanos.

O resultado do investimento massivo na geração de renda e valor no campo foi a rápida redução do nível de conflitos e perdas entre 2009 e 2014. O roubo de madeira caiu 95% em 5 anos, e o grau de favorabilidade das comunidades com relação à empresa foi de 72% em 2014 (FIBRIA CELULOSE, 2015b).

Desafios futuros

A Fibria conseguiu reduzir, com mérito, o nível de conflitos com seus *stakeholders*. Entretanto há pontos pendentes, sendo que alguns deles extrapolam o âmbito privado e requerem a participação do governo. A demarcação da área quilombola depende de um processo de desapropriação e regularização fundiária a ser conduzido pelo Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária⁷. O pedido de anulação dos títulos de propriedade deverá ser feito por meio de Ação Civil Pública – Declaratória de Nulidade de Títulos de Propriedade – cuja competência funcional para julgamento é do juízo onde ocorre a ação de expropriação. Certamente, a definição mais clara de direitos de propriedade pode ajudar a reduzir ainda mais os embates entre empresa e sociedade.

⁶ Nos estados do Espírito Santo, Bahia, Minas Gerais e São Paulo.

⁷ Autarquia do extinto Ministério do Desenvolvimento Agrário que, em 2016, foi transferida à Casa Civil, diretamente ligada à Presidência da República

Suzano Papel e Celulose – Unidade Maranhão

A Suzano é uma empresa brasileira fundada por Leon Feffer, imigrante ucraniano, em 1924. No princípio de sua história, a empresa era uma distribuidora de papel importado. Em 1939, em razão da Segunda Guerra Mundial, a importação tornou-se mais difícil; então, em 1955, adquire uma fábrica para a produção de papel em território nacional. Em 1961, toda celulose e papel passam a ser produzidos exclusivamente no Brasil.

A empresa possui 1,06 milhões de hectares dos quais 519 mil hectares são para o plantio de eucalipto e 463 mil dedicados à conservação da fauna e da flora. Ela está presente nos estados da Bahia, Espírito Santo, Minas Gerais, Piauí, Tocantins, Pará e Maranhão (SUZANO PAPEL E CELULOSE, 2015). Neste capítulo, será explorado apenas o histórico da unidade do Maranhão.

Disputas de terras

Por causa da frágil governança de terras, a empresa enfrenta vários conflitos nos municípios de Anapurus, Milagres do Maranhão, Santana do Maranhão, Santa Quitéria do Maranhão e Urbano Santos. As terras foram adquiridas nos anos 70 e 80, com grande parte não registrada e, conseqüentemente, considera terras devolutas. Ao longo do tempo, outros grupos reivindicaram a posse de partes da área da empresa, resultando em litígio.

Em 2014, a empresa sofreu duas expropriações, no Município de Chapadinha, pelo Instituto Nacional de Reforma Agrária (INCRA), para a criação de assentamentos de reforma agrária. As duas fazendas somavam 2.905 hectares (INCRA, 2014).

No mesmo ano, o Instituto de Terras do Maranhão (ITERMA) reivindicou outras duas propriedades no Município de Santa Quitéria, somando 3.570 hectares. A alegação é de que essas fazendas compunham a Gleba C das terras do Estado do Maranhão e, assim sendo, não poderiam ser propriedade privada.

Desafios futuros

A falta de uma boa governança de terras afeta diretamente a Suzano. Os frequentes questionamentos sobre o direito de propriedade abrem espaço para os embates com a sociedade do seu entorno. A construção de um diálogo e futuro engajamento com os interessados é parte da solução do problema, porém a participação do Estado é fundamental para dirimir as conseqüências da falta de gestão de terras públicas e privadas.

Veracel

A Veracel é outra empresa brasileira de celulose branqueada de eucalipto, porém, entre os seus acionistas, estão a Stora Enso, de origem sueco finlandesa, com 50% de participação, e a Fibria, também com 50% das cotas.

A empresa possui 211.104 hectares no Estado da Bahia, dos quais 90.371 hectares são destinados à produção de eucalipto e 105.092 hectares à conservação do meio ambiente.

Processo de aquisição de terras

A aquisição de terras no Extremo Sul da Bahia teve início em 1991 e o plantio de eucalipto, no ano seguinte. Desde o estabelecimento de suas atividades, a empresa adota critérios para a compra e o arrendamento de terras (VERACEL CELULOSE, 2015):

- a) Apenas terras com algum grau de comprovação de direitos de propriedade (títulos de posse, escritura ou matrícula) são elegíveis. Terras que se encaixam na definição constitucional de terra devoluta não podem ser adquiridas;
- b) Assim que adquirida, a matrícula da fazenda é lavrada em Cartório de Notas e registrada no Cartório de Registro de Imóveis do mesmo município;
- c) Antes da aquisição, é feita a avaliação da legalidade (de acordo com o zoneamento econômico do Estado da Bahia e do município) e da viabilidade técnica do plantio de eucalipto na área em questão;
- d) Um diagnóstico social (como a presença de comunidade indígena ou reivindicação de área indígena e ausência de sítio arqueológico) e ambiental (cobertura vegetal e fauna) é conduzido;
- e) A compra de áreas de pequenos produtores (abaixo de 50 hectares) é condicionada à aprovação do sindicato rural local.

Apesar de a empresa possuir critérios claros e rigorosos para a aquisição de terras, ainda assim sofre muitos questionamentos sobre o direito de propriedade da terra, como tratado a seguir.

Disputas de terras

A Veracel enfrenta dois tipos de questionamento de direito de propriedade sobre a terra, um relacionado à ocupação de terras devolutas e outro relativo à terra indígena.

Muitas fazendas que passaram pelos critérios de compra de terra possuíam apenas títulos de posse, situação muito comum na região. A fim de evitar problemas futuros e com base na experiência de outras empresas florestais, a Veracel condicionou a compra da terra à regularização fundiária pelo antigo proprietário. Conforme consta nos autos de registro, muitos contratos de compra e venda foram firmados antes da emissão da matrícula. Uma vez emitido o registro em nome do proprietário, a troca de direitos em favor da Veracel foi registrada. Apesar do procedimento jurídico estar correto, pesa sobre a empresa a alegação de que ela utilizou “laranjas” para se apropriar de terra devoluta.

Até 2013, o governo estadual havia aberto cinco investigações para apurar a apropriação de terras devolutas por entidades privadas nas quais a Veracel foi citada. Em três processos, ficou caracterizado que não houve infração pela empresa. Duas ações foram transmutadas em processos judiciais discriminatórios, ou seja, uma apuração mais detalhada pelas autoridades dos documentos apresentados pelas partes intimadas (IMAFLOA, 2013).

A possível apropriação de terras públicas pela empresa fundamenta as ocupações pelos movimentos sociais, pois, no entender dessas organizações, tais áreas deveriam ser destinadas à reforma agrária (MST, 2009a, 2009b). A primeira ocupação aconteceu em 2005 e terminou com a doação pela empresa de 2.500 hectares para a reforma agrária (MST, 2015). Em 2008, começou uma escalada acentuada de áreas ocupadas. Em 2009, eram dez fazendas. Em 2010, a área ocupada passou para doze fazendas e, em 2011, chegou a mais de 26.000 hectares, ou seja, mais de 10% da área da empresa (VERACEL CELULOSE, 2012, 2013). Em 2012, deu-se início à negociação entre cinco movimentos de luta pela terra e a Veracel com a intermediação do governo da Bahia e do INCRA para a desapropriação de 16.500 hectares da empresa, onde se estima assentar mais de mil famílias (VERACEL CELULOSE, 2015). Em troca, os grupos se comprometeram a manter a área ocupada até julho de 2011 e a não promover ocupações adicionais. Entretanto, grupos de reivindicação sobre a terra não contemplados no acordo ocuparam outras fazendas. Em 2013, outros 1.453 hectares foram invadidos e, em 2014, 2.219 hectares (VERACEL CELULOSE, 2015). De acordo com o representante do MST, um movimento não pode impedir outro de lutar em favor de sua causa (MST, 2015).

A disputa relacionada à comunidade indígena diz respeito à ampliação da terra indígena da aldeia de Barra Velha em mais de 52.000 hectares, dos quais 3.229 hectares são de propriedade da Veracel. No momento da compra da fazenda, a fronteira da reserva estava há mais de 6 quilômetros de distância, mas, em 2008, um estudo antropológico encomendado pela FUNAI recomendou a expansão da terra indígena. A empresa aguarda posição da Justiça Federal e já se pronunciou publicamente, afirmando que acatará a decisão da Justiça de primeira instância, seja ela qual for. Enquanto a empresa aguarda a decisão, outros proprietários de terra, impactados pela ação em julgamento, entram em conflito com a comunidade indígena (VERACEL CELULOSE, 2015).

Investimento social

A Veracel aposta no desenvolvimento da comunidade como forma de reduzir os conflitos. De 2010 a 2014, foram investidos cerca de R\$15 milhões em iniciativas sociais (VERACEL CELULOSE, 2009, 2010, 2011, 2012, 2013, 2014).

Desde que a negociação entre a empresa e os movimentos sociais para a desapropriação de terra para reforma agrária teve início, grande parte dos investimentos sociais tem sido destinada ao estabelecimento dos Assentamentos Responsáveis. Até 2014, haviam sido contratados estudos como diagnóstico de aptidão das áreas,

avaliação do perfil socioeconômico das famílias e análise de mercado regional em relação à agricultura familiar. Em paralelo, foi feita uma análise da cadeia dominial dos imóveis para desapropriação.

O seu programa Fomento Florestal conta com mais de 18.000 hectares de eucaliptos plantados. Os mais de 100 produtores rurais recebem mudas, assistência técnica e garantia de compra da madeira. Todos eles são certificados tanto pelo *Forest Stewardship Council* (FSC) quanto pelo Programa Brasileiro de Certificação Florestal (Cerflor/PEFC). A Associação dos Produtores Florestais do Extremo Sul da Bahia (ASPEX) congrega os produtores e faz a gestão da certificação em grupo. Os fomentados, como são chamados os agricultores que cultivam o eucalipto, foram responsáveis por 34% do suprimento de madeira para a fábrica de celulose em 2014 (VERACEL CELULOSE, 2015).

A parceria com produtores de mel para a instalação de suas colmeias próximas aos plantios de eucalipto beneficiou 128 empresários rurais em 2014 (VERACEL CELULOSE, 2015). Investimentos em equipamentos para o beneficiamento do mel foram feitos pela empresa para apoiar a atividade.

Parte do reembolso do crédito de Imposto sobre Comércio de Mercadoria e Serviço (ICMS), a que faz jus a empresa, está sendo destinado ao apoio à agricultura familiar. Um colegiado formado por diversos órgãos públicos e representantes da empresa seleciona projetos para o financiamento de unidades de beneficiamento de alimentos, *packing house* e outros investimentos para a comercialização da safra. A empresa estimava, em 2011, um aporte de cerca de R\$9 milhões entre 2012 e 2015 para o fortalecimento da agricultura de pequena escala (VERACEL CELULOSE, 2012).

Outra forma de apoio à agricultura familiar é o comodato de áreas a comunidades vizinhas aos plantios, fornecimento de sementes, fertilizantes e assistência técnica (VERACEL CELULOSE, 2015).

Investimento em comunidades tradicionais também está na agenda da Veracel. Em 2014, comunidades de pescadores receberam investimentos na ordem de R\$500 mil (VERACEL CELULOSE, 2015). O investimento nas comunidades indígenas é permanente. Dentro do programa chamado Território de Proteção, muitos projetos visam a proteção de jovens indígenas contra o abuso e a exploração sexual (VERACEL CELULOSE, 2015).

Investimentos sociais são também realizados nas áreas de educação, desenvolvimento social e formação de jovens líderes.

Desafios futuros

Desde o início de suas operações, a Veracel tem como lema ser uma empresa de referência em sustentabilidade. No que tange à aquisição de área, a empresa possui critérios objetivos para a incorporação responsável de terras. Entretanto esses requisitos não foram suficientes para evitar questionamentos sobre o direito

de propriedade. A empresa busca solucionar alguns impasses com o engajamento de seus *stakeholders*, porém esse caminho tem suas limitações. O Estado tem papel fundamental na criação de condições para a comunidade e o negócio prosperarem.

Stora Enso

A Stora Enso é uma empresa sueco-finlandesa de produtos florestais. Sua capacidade de produção total era de 5,4 milhões de toneladas de pasta química, 11,7 milhões de toneladas de papel, 1,3 bilhão de metros quadrados de embalagens e 5,6 milhões de metros cúbicos de produtos em madeira em 2015 (STORA ENSO, 2015b). A empresa tem duas operações diretas no Brasil: uma fábrica de papel no Paraná e plantios de eucalipto no Rio Grande do Sul. A área plantada neste estado é de 20.850 hectares de um total de 43.412 hectares. Além disso, a empresa possui 50% de participação da Veracel Celulose.

Processo de aquisição de terras

A compra de terras no Rio Grande do Sul teve início em 2005 (STORA ENSO, 2009). Os plantios foram estabelecidos sobre antigas áreas de pastagem. Em três anos, a empresa adquiriu um pouco mais de 45 mil hectares (STORA ENSO, 2009, 2010, 2012).

Por ser uma empresa de capital estrangeiro e pelo fato de as fazendas estarem dentro da faixa de fronteira (a menos de 200km da divisa com países vizinhos), as aquisições foram submetidas ao Conselho de Segurança Nacional. Em 2009, foi dada permissão para que as propriedades fossem registradas em nome da empresa, porém com a informação de que novas compras não seriam aprovadas (STORA ENSO, 2010). Um ano antes, em 2008, a revogação do parecer da AGU de 1998 sobre compra de terras por empresas estrangeiras tornara ainda mais remoto o plano de expansão dos seus plantios no Brasil.

É importante destacar que, no mesmo ano que chegou ao Rio Grande do Sul, a Stora Enso iniciou plantios no Uruguai. Nove anos mais tarde, ou seja, em 2014, uma fábrica de celulose de 1,3 milhão de celulose branqueada de eucalipto foi inaugurada no país vizinho (STORA ENSO, 2015a), abastecida por uma área de plantio de 113 mil hectares com área total de cerca de 190 mil hectares.

Disputas de terras

Em 2008, dois movimentos de luta pela terra (Movimento dos Trabalhadores Sem Terra e Via Campesina) em parceria com a ONG internacional *Friends of the Earth*, iniciaram uma campanha contra a operação da Stora Enso no Brasil sob a alegação de que a empresa estava adquirindo propriedades que poderiam ser destinadas à reforma agrária. Naquele ano, uma das propriedades da empresa foi invadida e, durante a reintegração de posse, houve conflito entre policiais e ocupantes (STORA ENSO, 2009). Em face das contingências legais para a compra de terras no Brasil

e pelo embate com os movimentos sociais, a empresa suspendeu o investimento em plantações florestais no país.

Klabin

Klabin é uma empresa brasileira fundada em 1899. No início, era apenas uma tipografia que, aos poucos, foi integrando a produção de papel e, posteriormente, a produção de toras de madeira e celulose (TRAJANO, 1996). Em 2015, a empresa possuía quatorze unidades fabris situadas em sete estados brasileiros e na Argentina para a produção de papel, chapas de papelão, caixas de papel corrugado, sacos industriais e toras de madeira. Os 239 mil hectares de plantios e área de conservação, em 2015, estavam situados no Paraná, Santa Catarina e Rio Grande do Sul (KLABIN, 2015).

A primeira aquisição de terras para a produção florestal foi em 1934, quando a empresa adquiriu a fazenda Monte Alegre no Paraná por meio de um leilão do Banco do Paraná. Os proprietários anteriores tinham ido à falência após uma iniciativa frustrada de colonização. A empresa de colonização, por sua vez, havia adquirido a terra do Estado por meio de compra, fato que permitiu à Klabin implantar seu negócio em área com título de propriedade regular desde a origem.

A motivação inicial da família Klabin era industrializar o pinheiro do Paraná nativo. Na mesma época, o então presidente Getúlio Vargas queria reduzir a dependência nacional de papel de imprensa. Logo, incentivou a empresa a plantar pinus e a construir uma fábrica de papel jornal por meio de taxa de juros subsidiada, construção de uma estrada de ferro e garantia de compra.

Algum tempo mais tarde, a Klabin percebeu que a produção da fazenda Monte Alegre seria insuficiente para abastecer sua fábrica. Dois caminhos foram então trilhados: o melhoramento genético das mudas de pinus e eucalipto e o suporte à produção florestal pelos pequenos e médios proprietários rurais. Por meio de uma parceria para o desenvolvimento do Médio Tibagi entre o Instituto Ambiental do Paraná (IAP) e a empresa, em 1984, os plantios florestais prosperaram em toda a região. Os impactos positivos dessa estratégia pioneira são sentidos até o presente: evitou-se a formação de grande maciços florestais, recuperaram-se as áreas de conservação e, principalmente, foram incluídos milhares de agricultores no negócio florestal. Em 2015, havia mais de dez mil participantes do programa de fomento da Klabin que juntos cultivavam 67 mil hectares de florestas plantadas; quase a totalidade deles (9.320 produtores) eram certificados FSC (KLABIN, 2015).

Além de um bom título de propriedade da terra e do sucesso do seu programa de produtores florestais, a empresa sempre investiu no bom relacionamento com a comunidade do entorno. Iniciativas relacionadas à educação, saúde, meio ambiente, política pública, lazer, projetos de geração de renda, melhorias em infraestrutura, suporte à produção de pequena escala e até planejamento urbano receberam

R\$16 milhões de investimento apenas em 2014, equivalente a 0,5% do faturamento da empresa (KLABIN, 2015).

Como consequência, até 2015, a Klabin estava praticamente isenta de questionamentos sobre o direito de propriedade da terra, conforme afirma Mauro Armelin no Relatório de Sustentabilidade de 2014:

Por ter uma área de plantio já consolidada, a Klabin é uma das poucas empresas do setor florestal no Brasil que vive em paz com seus vizinhos e não enfrenta graves problemas sociais ou ambientais. Esse é o seu grande diferencial em termos de sustentabilidade, do meu ponto de vista. A Klabin fez uma boa gestão dos conflitos lá atrás e hoje colhe os frutos (KLABIN, 2015)

Em síntese, os fatores que diferenciam a Klabin dos demais casos apresentados neste capítulo são:

- a) Atuação na região sul do país, onde a governança de terras é melhor estabelecida;
- b) O direito de propriedade da fazenda Monte Alegre estava bem definido desde a sua origem;
- c) O modelo de negócio inclusivo, por meio do Fomento Florestal, vem beneficiando milhares de produtores rurais há mais de 30 anos;
- d) O bom relacionamento com a comunidade do entorno legitima sua licença social de operação.

Perdas Estimadas de Patrimônio para as Empresas Florestais

Conforme apresentado durante o estudo de caso das empresas florestais, são muitos os motivos que geram questionamentos sobre a propriedade da terra. As situações mais frequentes nos seis casos estudados são:

- a) (Alegação de) ocupação de terras devolutas;
- b) Processo de regularização fundiária;
- c) Desapropriação para compor terra indígena;
- d) Desapropriação para compor área quilombola;
- e) Desapropriação para compor unidades de conservação;
- f) Desapropriação para compor assentamento de reforma agrária;
- g) Sobreposição de títulos de propriedade.

A demarcação de terra indígena representa um grande risco para as empresas, pois não dá direito à indenização pela terra (apenas benfeitorias são indenizáveis). Nos demais casos de desapropriação, há indenização pela terra, porém com repercussão sobre a área de produção (atual ou futura) e sobre o patrimônio das empresas, uma

vez que o pagamento das indenizações não é imediato e pode haver um descolamento entre o valor de mercado e o valor pago pelo governo.

O questionamento sobre o direito de propriedade é comumente acompanhado de animosidade na relação com os *stakeholders*, invasão de terra, roubo de madeira, depredação de equipamentos e infraestrutura, além do desdobramento político, custo reputacional e custo jurídico. Essas informações, apesar de pouco exploradas neste capítulo, são abordadas tanto nos relatórios de sustentabilidade das empresas quanto pela imprensa. Assim sendo, a regularização fundiária e uma boa gestão de terras constituem fatores importantes para a redução de conflitos no campo, para o aumento da competitividade das empresas brasileiras e melhoria da reputação do setor.

Na Tabela 1, é apresentado o valor da perda em terra pelas empresas florestais estudadas no capítulo. Foi utilizado o valor médio de terras no Brasil, apurado pelo Instituto Brasileiro de Economia da Fundação Getúlio Vargas, por ano, de 1966 a 2013 (FGV IBRE, 2016), corrigido pela inflação acumulada até dezembro de 2015. Cabe destacar que tanto as indenizações recebidas quanto os custos jurídicos incorridos não foram computados.

Tabela 1 : Valor da área perdida (em 2015) por empresas florestais

Empresa e localização plantios florestais	Conflitos fundiários	Área total (1.000 ha)	Área perdida (1.000 ha)	Valor do hectare (2015)	Valor área perdida (R\$ 1000)
JARI (PA, AP)	Ocupação de terra devoluta Regularização fundiária incompleta.	3600	2300	700	1.610.000
	Desapropriação para compor unidade de conservação.				
FIBRIA (ES, BA, MG, SP, MS)	Ocupação de terra devoluta	1060	44	4367	192.148
	Questionamento da forma de regularização fundiária.				
	Desapropriação para compor Terra Indígena.				
	Desapropriação para compor área quilombola.				
	Desapropriação para compor assentamento de reforma agrária				

Tabela 1 (cont.) : Valor da área perdida (em 2015) por empresas florestais

Empresa e localização plantios florestais	Conflitos fundiários	Área total (1.000 ha)	Área perdida (1.000 ha)	Valor do hectare (2015)	Valor área perdida (R\$ 1000)
VERACEL (BA)	Ocupação de terra devoluta	211	16,5	2223	36.680
	Questionamento do processo de regularização fundiária				
	Desapropriação para compor assentamento de reforma agrária.				
	Desapropriação para compor terra indígena.				
SUZANO (SP, MA, BA, PI)	Ocupação de terra devoluta	1060	6,85	717	4.911
	Desapropriação para compor assentamento de reforma agrária				
	Sobreposição de títulos de propriedade.				
STORA ENSO (RS)	Aquisição de terra por empresa estrangeira e em área de fronteira.	43	-	-	-
	Desapropriação para compor assentamento de reforma agrária.				
KLABIN (PR, SC, MS)	Direito de propriedade bem definido	450	-	-	-
	Boa relação com stakeholders				
	Modelo de negócio inclusivo.				

FORNTE: DADOS DA PESQUISA ELABORAÇÃO PRÓPRIA E FNP (2016) ⁸

⁸ REYDON, B.P.; GRACA, C.; POSTAL, A.C.M.; BUENO, A.P.S. ; LEARDINE, G. Costs of fragile property rights in Brazilian forestall sector: diagnosis and some propositions based on concrete experiences. In: Land and Poverty Conference 2016, 2016, Washington, DC. Annals of Land and Poverty Conference 2016.

A Tabela 1 permite concluir que a área perdida pelas empresas está na ordem de milhões e até bilhões de reais. A Jari foi a empresa mais impactada, tanto em valor quanto em hectares. Nesses mesmo quesitos, a Fibria foi a segunda empresa mais impactada. Porém, em porcentagem de área perdida, a Veracel foi a segunda empresa mais impactada. Cabe a ressalva de que a Fibria e a Suzano possuem outras unidades que não foram contempladas neste capítulo, portanto as perdas aqui mencionadas são parciais. A Stora Enso, mesmo não tendo perdido terras, foi fortemente impactada a ponto de inviabilizar a expansão do plantio florestal e a construção de fábrica de celulose no Brasil. A Klabin é o contraponto das demais empresas estudadas.

Considerações Finais

A literatura sobre a boa governança de terras destaca o papel do Estado como figura central na criação de ambiente institucional que reconheça as diversas formas de direito de propriedade, que contemple os cidadãos de forma justa, incluso grupos usualmente marginalizados (mulheres, comunidades e agricultores de pequena escala) e que faça cumprir (*enforcement*) as diretivas legais. Por sua vez, o ambiente institucional adequado aliado ao investimento público ou privado responsável propiciam a implementação de negócios inclusivos. Portanto grandes investimentos podem ser indutores do desenvolvimento social e da preservação do meio ambiente. A vasta literatura e inúmeras organizações têm se dedicado a orientar investimentos com menor impacto negativo. Aos poucos, e de forma crescente, a sociedade organizada vem assumindo o papel de motivador, indutor e monitor do uso responsável da terra e da atuação dos empreendimentos em agricultura, floresta, pecuária, mineração e outros que fazem uso de áreas extensas.

Por meio do estudo de seis empresas florestais no Brasil, depreende-se que a débil governança de terras no Brasil é a origem de muitos questionamentos sobre o direito de propriedade e, conseqüentemente, da instalação de disputas entre investidores, comunidades e proprietários rurais. Os problemas associados a terra, frequentemente encontrados nas empresas florestais estudadas neste capítulo, são nebulosidade quanto à ocupação de terras devolutas, críticas ao processo de regularização fundiária, desapropriação para compor terra indígena, desapropriação para compor área quilombola, desapropriação para compor unidades de conservação, desapropriação para compor assentamento de reforma agrária e sobreposição de títulos de propriedade. Ao longo dos anos e em diferentes regiões do país, tais situações vêm impondo custos às empresas, sejam eles perda de patrimônio, como explorado no capítulo, sejam eles custos de transação a serem explorados em estudos futuros.

Em paralelo ao desenvolvimento institucional que se faz necessário, muitas empresas vêm buscando aperfeiçoar seus modelos de negócio. Elas reconhecem o direito legítimo de comunidades da sua região de influência e vêm auxiliando comunidades indígenas, quilombolas e pesqueiras a se desenvolverem. Igualmente, vêm trabalhando em cooperação com o Estado para a criação de assentamentos de reforma agrária e apoio às famílias. O fomento florestal, o comodato de terra

a comunidades rurais e o apoio à apicultura são formas de construir modelos de negócios inclusivos, conforme destacado pela literatura.

Essas ações são suficientes para resolver os conflitos pela terra entre empresas florestais e comunidade? Sem dúvida, existem limitações. A primeira delas é o limite legal. Cabe ao Estado investigar a ocupação indevida de terras devolutas, analisar os processos de regularização fundiária feitos de forma inadequada, apurar a sobreposição de títulos de propriedade, demarcar as terras indígenas e áreas quilombolas e dar condições para que as empresas implementem a regularização fundiária.

O segundo limite é viabilidade econômica. O empreendedor tem responsabilidade perante todos os seus *stakeholders*, incluso não só comunidade e trabalhadores, mas também fornecedores, investidores e clientes. Portanto, é preciso ter em mente que o equilíbrio de distribuição de valor entre os vários *stakeholders* é necessário para a sobrevivência do negócio.

Somente por meio da aliança entre Estado, empresas e sociedade para a implementação da boa governança de terra, garantia de direitos a ela associados e promoção do desenvolvimento econômico é que será possível a redução de conflitos no campo, a diminuição do custo de transação, a melhoria da competitividade do agronegócio, a manutenção do modo de vida tradicional e da pequena produção associada a negócios com ganhos de escala, a melhoria da condição de vida no campo, a proteção dos direitos consuetudinários e dos recursos naturais (para a preservação ou para uso econômico) e o planejamento integrado da paisagem. Esse é um longo caminho, mas certamente um sonho compartilhado pela tríplice aliança: Estado, investidores privados e sociedade.

REFERÊNCIAS

- ALSTON, L. J. et al. **De Facto and De Jure Property Rights: Land Settlement and Land Conflict on the Australian, Brazilian and U.S. Frontiers**, 2009.
- ALSTON, L.; LIBECAP, G.; SCHNEIDER, R. The determinants and impact of property rights: Land titles on the Brazilian frontier. **Journal of Law, Economics, and Organization**, 12(1), 25–61, 1996. Disponível em: <<http://doi.org/10.3386/w5405>> Acesso em: 21 jul. 2016.
- ARAUJO, C. et al. Property rights and deforestation in the Brazilian Amazon. **Ecological Economics**, 68(8–9), 2461–2468, 2009 Disponível em: <<http://doi.org/10.1016/j.ecolecon.2008.12.015>>. Acesso em: 15 dez. 2015.
- BANCO MUNDIAL (2014). **Avaliação da Governança Fundiária no Brasil**. Disponível em: <http://siteresources.worldbank.org/INTLGA/Resources/Brazil_land_governance_assessment_final_Portuguese.pdf>. Acesso em: 23 mai. 2016.
- BARROS, A.M.; PESSÔA, A. (Org.). **Impactos Econômicos do Parecer da AGU (Advocacia Geral da União), que impõe restrições à aquisição e arrendamento de terras agrícolas por empresas brasileiras com controle do capital detido por estrangeiros**. São Paulo: Agroconsult e MB Agro, 2011. 66p. Disponível em: <http://www.souagro.com.br/agricultores-defendem-liberdade-parainvestimentos-estrangeiros.>>. Acesso em: 29 ago. 2016.
- CONSELHO INDIGENISTA MISSIONÁRIO. (2011). **Conselho Indigenista Missionário**. Disponível em: <<http://cimi.org.br/site/pt-br/?system=news&action=read&cid=1494>>. Acesso em: 24 mai. 2016.
- COTULA, L.; BLACKMORE, E. **Understanding agricultural investment chains: Lessons to improve governance**. Londres: FAO, Food and Agriculture Organization of United Nations; IIED, International Institute for Environment and Development, 2014. Disponível em: < <http://pubs.iied.org/pdfs/12574IIED.pdf>>. Acesso em: 23 jun. 2016.
- DATALUTA, B. de D. da L. pela T. (2015). **Relatório Brasil 2014**, 69. Disponível em: < http://www2.fct.unesp.br/nera/projetos/dataluta_brasil_2014.pdf>. Acesso em: 30 ago. 2016.
- FAO, Food and Agriculture Organization of the United Nations (n.d.). **Forest products trade**. Disponível em: <<http://www.fao.org/forestry/statistics/80938@180724/en/>>. Acesso em: 24 mai. 2016.
- FAO, 2012. **Diretrizes voluntárias sobre a governança responsável de posse de terras, pescas e florestas no contexto de Segurança alimentar da posse**. Roma, 2012 Disponível em: <<http://www.fao.org/docrep/016/i2801e/i2801e.pdf>>. Acesso em: 25 junho 2016.)
- FGV IBRE. (2016). Disponível em: < <http://portalibre.fgv.br/>> Acesso em: 20 jun. 2016.
- FIBRIA CELULOSE. (2010). **Relatório de Sustentabilidade 2009**. São Paulo. Disponível em: <<http://www.fibria.com.br/rs2009/pt/>>. Acesso em: 13 nov. 2016.
- _____. (2011). **Relatório de Sustentabilidade 2010**. São Paulo. Disponível em: <<http://www.fibria.com.br/rs2010/pt/>>. Acesso em: 13 nov. 2016.
- _____. (2012). **Relatório de Sustentabilidade 2011**. São Paulo. Disponível em: <<http://www.fibria.com.br/rs2011/pt/>>. Acesso em: 13 nov. 2016.
- _____. (2014a). **Posicionamento sobre terras devolutas**. Disponível em: < <http://www.fibria.com.br/institucional/posicionamentos/>>. Acesso em: 13 nov. 2016.
- _____. (2014b). **Relatório de 2013**. São Paulo. Disponível em: <<http://www.fibria.com.br/relatorio2013/>>. Acesso em: 13 nov. 2016.
- _____. (2015a). **Demonstrações financeiras 2014**. São Paulo. Disponível em: <<http://www.fibria.com.br/r2014/>> Acesso em: 13 de nov 2016

_____. (2015b). **Negócios Floresta**. Disponível em: <<http://www.fibria.com.br/negocios/floresta/>> Acesso em: 12 fev. 2015.

_____. (2015c). **Novo olhar para o futuro - Relatório 2014**. São Paulo. Disponível em: <<http://www.fibria.com.br/r2014/>> Acesso em: 13 nov. 2016.

GRI, G. R. I. **G4 Sustainability Reporting Guidelines**. 2013 Disponível em: <<https://www.globalreporting.org/resource/library/GRI-G4-Part1-Reporting-Principles-and-Standard-Disclosures.pdf>>. Acesso em: 05 mai. 2015.

GRUPO ORSA. **Relatório Anual e de Sustentabilidade 2010**. Barueri, 2011. Disponível em: <http://www.relatorioweb.com.br/orsa/10/sites/default/files/Orsa_RS2010_PT.pdf>. Acesso em: 13 nov. 2016.

IBA. **Perfil institucional Instituto Brasileiro de Árvores**. 2016 Disponível em: <<http://iba.org/pt/sala-de-imprensa/perfil-institucional>>. Acesso em: 5 fev. 2016.

IMAFLOA. **Avaliação de Recertificação do Manejo Florestal da Veracel Celulose S.A. em Eunápolis, BA**. Piracicaba, 2013 Disponível em: <https://www.imaflora.org/downloads/biblioteca/5193cd9ea3702_ResumoPblico2013POR.pdf>. Acesso em: 16 nov. 2015.

INCRÁ, (2014). **Maranhão tem 15 áreas decretadas para fins de reforma agrária**. Disponível em: <<http://www.incrá.gov.br/maranhao-tem-15-areas-decretadas-para-fins-de-reforma-agraria>>. Acesso em: 16 jun. 2016.

INTERNATIONAL LAND COALITION. (n.d.). **Our Commitments**. Disponível em: <<http://www.landcoalition.org/>>. Acesso em: 24 mai. de 2016.

KLABIN. (2015). **Relatório de Sustentabilidade 2014**. Disponível em: <<http://rs2014.klabin.com.br/>>. Acesso em: 26 mai. 2016.

MST, M. dos T. S. T. (2009a). **MST denuncia grilagem de terras públicas pela Veracel**. Disponível em: <<http://antigo.mst.org.br/node/6785>>. Acesso em: 12 nov. 2015.

_____. (2009b). **MST ocupa área da Veracel no sul da Bahia**. Disponível em: <<http://antigo.mst.org.br/node/1089>>. Acesso em: 12 nov. 2015.

_____. (2015). **MST vai às ruas defender a democracia, afirma dirigente**. Disponível em: <<http://www.mst.org.br/2015/12/08/mst-vai-as-ruas-defender-a-democracia-afirma-dirigente.html>>. Acesso em: 12 nov. 2015.

NEW GENERATION PLANTATIONS. **Fibria - from conflict to cooperation**. Case Study, New Generation Plantation Plataform. 2013 Disponível em: <<http://newgenerationplantations.org/en/casestudies/28>>. Acesso em: 13 nov. 2015.

REYDON, B. P. **Relatório Técnico - Análise dos diversos cadastros fundiários brasileiros (parte I) e propostas para a sua integração e sobre a dinâmica dos mercados de terras rurais e a formação do preço na região da fronteira entre os Estados do Maranhão, Tocantins, Piauí e Bahia (MATOPIBA) (parte II)**. Mimeo, Campinas: IE - UNICAMP, 2015.

_____. (2007). A regulamentação institucional da propriedade da terra no Brasil: uma necessidade urgente. In: RAMOS, P. (Org) **Dimensões do agronegócio brasileiro: políticas, instituições e perspectivas**. Brasília DF: MDA, 2007. p. 226-262. (NEAD Estudos, 15).

_____. O desmatamento da floresta amazônica: causas e soluções. **Política Ambiental/Conservação Internacional**, 8, 143-155, 2011 Disponível em: <http://www.conservation.org/global/brasil/publicacoes/Documents/politica_ambiental_08_portugues.pdf#page=143>. Acesso em: 16 jul. 2016.

_____. Governança de terras e a questão agrária no Brasil. In A.M. Buainain, E. Alves, J.M. da Silveira; Z. Navarro (Ed.), **O mundo rural no Brasil do século 21, a formação de um novo padrão agrário e agrícola** (p. 1182). Brasília: Embrapa, 2014.

REYDON, B.P.; CORNÉLIO, F.N.M. **Mercados de terras no Brasil: Estrutura e dinâmica**. Brasília, DF: Ministério do Desenvolvimento Agrário; NEAD, 2006. 444p. (NEAD Debate, n. 7).

REYDON, B.P.; MARQUES POSTAL, A.; VIEGAS, H. **Investimentos Responsáveis Em Terras No Brasil**. Anais do 53º Congresso da Sober, 2015.

REYDON, B.P.; GRACA, C. ; POSTAL, A.C.M. ; BUENO, A.P.S. ; LEARDINE, G. . Costs of fragile property rights in Brazilian forestall sector: diagnosis and some propositions based on concrete experiences. In: Land and Poverty Conference 2016, 2016, Washington, DC. Annals of Land and Poverty Conference 2016, 2016.

STORA ENSO. (2009). **A clear vision for a bright future - Sustainability Performance 2008**. Helsinki. Disponível em: <<http://www.storaenso.com/about/download-center?topic=96f3a56c-88c8-40a2-b9a4-cd379156da1d>>. Acesso em: 13 nov. 2015.

_____. (2010). **Planting for Our Future... - Sustainability performance 2009**. Helsinki. Disponível em: <<http://www.storaenso.com/about/download-center?topic=96f3a56c-88c8-40a2-b9a4-cd379156da1d>>. Acesso em: 13 nov. 2015.

_____. (2012). **Global Responsibility Report 2011**. Helsinki. Disponível em: <<http://ow.ly/Gpd4O>>. Acesso em: 13 nov. 2015.

_____. (2015a). **Global Responsibility Performance - Part of Stora Enso's Annual Report 2014**. Helsinki. Disponível em: <<http://www.storaenso.com/about/download-center?topic=96f3a56c-88c8-40a2-b9a4-cd379156da1d>>. Acesso em: 13 nov. 2015.

_____. (2015b). **Stora Enso in Brief**. Disponível em: <<http://www.storaenso.com/about/stora-enso-in-brief>>. Acesso em: 13 nov. 2015.

SUZANO PAPEL E CELULOSE. (2015). **Relatório de Sustentabilidade 2014**. Disponível em: <<http://www.suzano.com.br/portal/suzano-papel-e-celulose/relatorio-de-sustentabilidade.htm>>. Acesso em: 16 nov. 2015.

TRAJANO, N. G. A Constituição das Indústrias Klabin de Papel e Celulose S/A. **História & Ensino**, 2, 129–137, 1996 Disponível em: <<http://www.uel.br/revistas/uel/index.php/histensino/article/viewFile/12775/11104>>. Acesso em: 14 nov. 2015.

VERACEL CELULOSE. (2009). **Análise de Sustentabilidade 2008**. Eunápolis. Disponível em: <<http://www.veracel.com.br/sobre-a-veracel/relatorio-de-sustentabilidade/>>. Acesso em: 13 nov. 2015.

_____. (2010). **Sustentabilidade 2009**. Eunápolis. Disponível em: <<http://www.veracel.com.br/sobre-a-veracel/relatorio-de-sustentabilidade/>>. Acesso em: 13 nov. 2015.

_____. (2011). **Relatório de Sustentabilidade 2010**. Eunápolis. Disponível em: <<http://www.veracel.com.br/sobre-a-veracel/relatorio-de-sustentabilidade/>>. Acesso em: 13 nov. 2015.

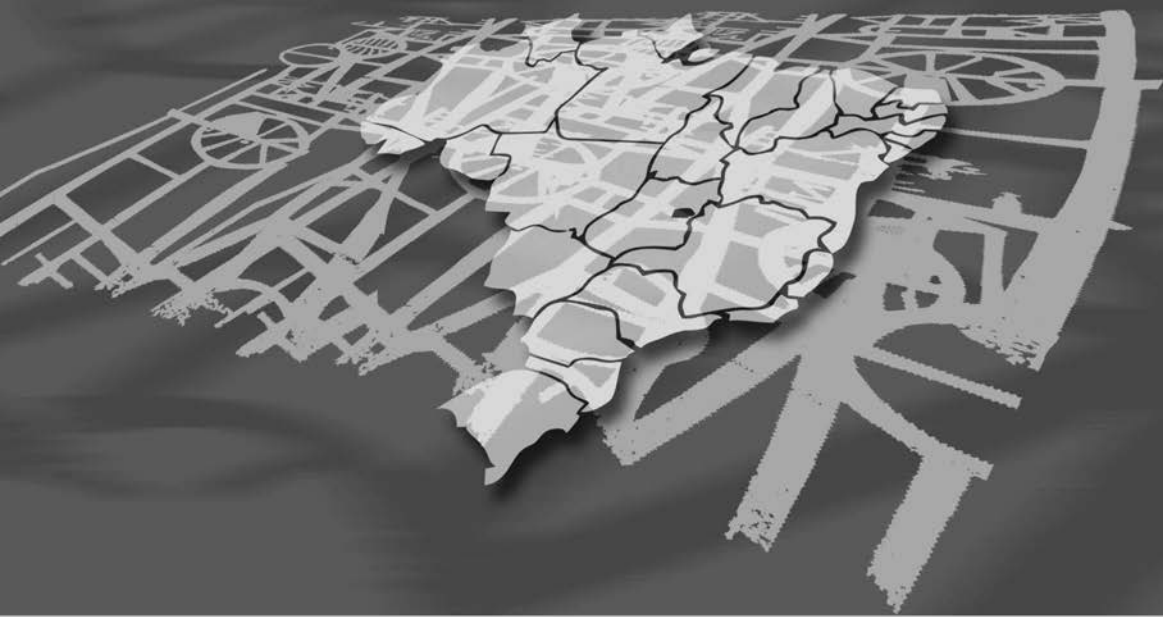
_____. (2012). **Relatório de Sustentabilidade Veracel Celulose 2011**. Eunápolis. Disponível em: <<http://www.veracel.com.br/sobre-a-veracel/relatorio-de-sustentabilidade/>>. Acesso em: 13 nov. 2015.

_____. (2013). **Relatório de Sustentabilidade Veracel Celulose 2012**. Eunápolis. Disponível em: <<http://www.veracel.com.br/sobre-a-veracel/relatorio-de-sustentabilidade/>>. Acesso em: 13 nov. 2015.

_____. (2014). **Relatório de Sustentabilidade Veracel Celulose 2013**. Eunápolis. Disponível em: <<http://www.veracel.com.br/sobre-a-veracel/relatorio-de-sustentabilidade/>>. Acesso em: 13 nov. 2015.

_____. (2015). **Relatório de Sustentabilidade Ano Base 2014**. Eunápolis. Disponível em: <<http://www.veracel.com.br/sobre-a-veracel/relatorio-de-sustentabilidade/>>. Acesso em: 13 nov. 2015.

VERMEULEN, S.; COTULA, L. **Making the most of agricultural investment.** Survey of Business. Londres, Roma, Berna: IIED, FAO, IFAD, SDC, 2010 Disponível em: <http://www.globalfoodsec.net/static/text/FAO_making_the_most_agri_investment.pdf>. Acesso em: 15 jul. 2015.



Conclusão

Conforme abordado ao longo do livro, é possível verificar que a administração da terra, ou seja, a forma como as instituições organizaram as informações territoriais no Brasil, não possibilitou a construção de um Sistema de Administração Fundiária eficiente.

Um dos elementos necessários para que um Sistema de Administração Fundiária funcione para gerir o uso, a posse e a propriedade da terra é a identificação clara das parcelas por meio de mapas. As questões de registro de direitos da propriedade, uso e valor associados ao cadastro permitem que as instituições possam ter uma administração de terras multidisciplinar, que seja atualizada ao longo do tempo e possibilite a implantação de políticas públicas adequadas ao desenvolvimento econômico e socioambiental.

A debilidade da governança fundiária brasileira foi identificada por meio da aplicação da metodologia LGAF, desenvolvida pelo Banco Mundial. A partir desse diagnóstico, foram identificados os principais entraves existentes. O resultado da aplicação foi levado a gestores e formuladores de políticas públicas estratégicas. Porém, devido à escala, à complexidade e a variações internas do problema, foram feitas avaliações em três diferentes estados e no Distrito Federal para constatar a situação da governança fundiária no Brasil.

Conhecidos os pontos fracos e fortes, o INCRA motivou a criação do GTI para a qualificação da governança fundiária, que resultou no presente projeto.

Atualmente, existem diversos tipos de cadastros, elaborados por diferentes órgãos que trabalham de forma isolada e independente. Percebeu-se a existência de um sistema com informações que não se relacionam sinergicamente; resultante disso, está a fragilidade das informações produzidas.

As consequências nefastas da ausência de um Sistema de Administração de Terras com cadastro adequado se refletem na necessidade de se promover ações de regularização fundiária pelos diversos órgãos que se relacionam com a terra no país.

As políticas públicas de regularização fundiária são, em sua maioria, ineficazes, uma vez que não chegam a ser finalizadas com a titulação dos ocupantes. Entretanto as ações conjuntas entre as diferentes esferas do governo, bem como a atuação da iniciativa privada, foram capazes de demonstrar que é possível promover a regularização fundiária preconizada nos moldes da FAO.

Utilizando a literatura internacional, observa-se que já existe um modelo proposto de Sistema de Administração de Terras que contempla o cadastro (estático) com o registro (dinâmico). Entretanto, para que o sistema opere, as propriedades (públicas ou privadas) deverão estar descritas com exatidão quanto as suas características de limites, confrontações e localização geográfica. Atualmente, essa realidade é perfeitamente possível a partir da edição da Lei 10.267/2001, que obriga o georreferenciamento e a certificação todos os imóveis rurais.

Dessa forma, a questão da definição de um conceito de propriedade estará resolvida a partir do momento em que os cadastros nacionais (sejam eles fundiários, sejam eles temáticos) adotem um conceito único de parcela e se integrem.

Outro ponto a ser observado é o fato de o cadastro e o registro nunca terem sido usados de forma complementar pela Administração Pública ou pelos Registros de Imóveis. Contudo, as iniciativas de criação do CNIR e do SINTER deverão suprir essas lacunas, tendo em vista que a propriedade estará exatamente delimitada e localizada geoespacialmente. Isso possibilitará a coordenação cadastral de uma propriedade registrada a partir de imóveis georreferenciados, descritos com exatidão no Cartório de Registros, de modo a diferenciar as terras públicas das terras privadas, gerando maior segurança jurídica.

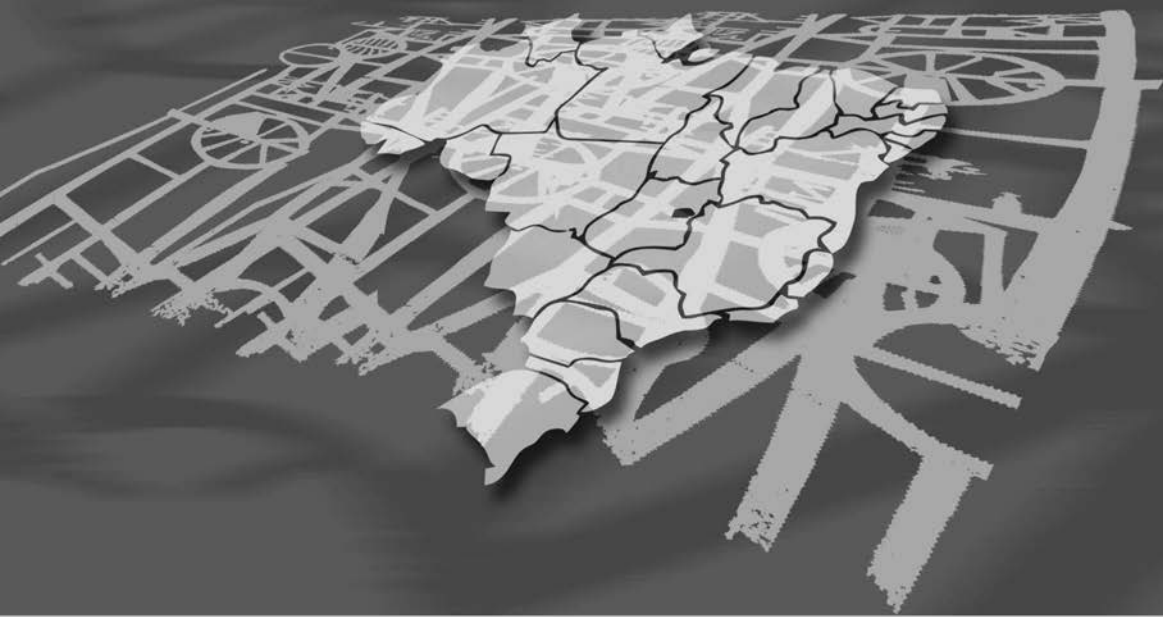
A falta de transparência é outro empecilho, pois as informações dos cadastros geradas pelas diferentes instituições não são compartilhadas, apesar da lei que determina que todos os órgãos devem alimentar o SNCR.

Dessa forma, a principal contribuição do projeto foi a sinergia criada entre os órgãos nomeados na portaria, que trocaram informações estratégicas de modo a tornar claro que não existe o isolamento das instituições, mas sim a necessidade de coexistência e cooperação entre as partes.

Foram identificadas iniciativas na melhoria das informações cadastrais (criação do CNIR e SINTER), casos de sucesso de regularização fundiária e articulação das três esferas de poder, o que possibilitou a titulação de milhares de brasileiros, trazendo segurança jurídica aos envolvidos.

A solução proposta pelo projeto se baseia na implantação da governança policêntrica no Brasil, uma medida necessária para a continuidade da qualificação da governança de terras no país. Para tanto, é necessária a criação de uma instituição suprainterministerial para a implantação da governança policêntrica, como uma política de Estado, devidamente acompanhada da transparência das informações e participação da sociedade civil organizada em todo o processo de desenvolvimento dessa política.

Este livro é o ponto inicial para a capacitação dos agentes públicos para que entendam todo o processo de diagnóstico, identificação de problemas e proposição de soluções, percorrendo um caminho do geral para o particular, de forma a possibilitar a percepção de que, sem a articulação dos setores público/privado e a sociedade civil, não se tem uma governança de terras efetiva que possibilite o desenvolvimento econômico sustentável e estruturado



Posfácio

O que me proponho, a seguir, é um passeio pelas observações da mente, impressões dos sentidos e sensações da emoção que acumulei no mergulho que fiz no livro GOVERNANÇA DE TERRAS: DA TEORIA À REALIDADE BRASILEIRA, nestas páginas a que deverei voltar para muitas imersões, como quem volta a uma cachoeira para desfrutar de todas as suas quedas.

Para quem já vai ultrapassando os sessenta anos, é sempre interessante conferir novas teorias e abordagens e esta coletânea escapa ao modismo superficial pela tentativa de verticalização dos conteúdos e pela abertura universal do horizonte intelectual em que se situa. Uma satisfação de minha quase terceira idade vem sendo verificar a expansão do universo das ideias. Ninguém segura ou controla mais as galáxias do pensamento, antes julgadas nas dimensões do que se podia perceber no momento, recordando as lições de Pico Della Mirândola, com o seu “*de omni re scibili et inscibili*” (locução latina que significa “de todas as coisas que é possível saber”. Neste sentido se recupera a dúvida fundamental que abre sempre a mente ao questionamento e à investigação e liberta-se o pensamento, inclusive, das amarras dos comprometimentos partidários.

Entre os anos cinquenta e os anos 2000, na visita à biblioteca ou à livraria, mede-se a diferença de nossa vivência intelectual, naqueles tempos, voltava-se muitas vezes às mesmas prateleiras e encontravam-se quase os mesmos títulos. Hoje, porém, a cada vez que se torna, o fluxo dos dados, das informações e dos conhecimentos já passou. Isto deixa no homem uma profunda sensação de limite, numa consciência de humildade pela incapacidade de controlar ou dominar o universo do conhecimento que só se constrói pela ação solidária da humanidade, através das sucessivas gerações.

Ao termino da leitura deste trabalho, que reflete a grande dedicação e pesquisa realizada pelo Prof. Dr. Bastiaan Philip Reydon e seus alunos do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Econômico, Ana Paula da Silva Bueno, Gabriel Pansani Siqueira, Vitor Bukvar Fernandes, dentre outros elencados no cartapácio, que de forma minuciosa e inovadora desvendam o universo da Governança de Terras, vejo pessoas e acontecimentos à luz de outro olhar. No começo da leitura pareceu-me que a primeira sensação é a da superação do discurso comum, discursos cheios de presunçosas certezas fáceis que dominam literaturas de cunho estatal ou de oportunismo que ainda predomina em muitas falas. Mas não, não era somente isso. Era algo ainda maior, era a própria realidade que se revelava na sua crueza. Trata-se de uma busca, de uma construção coletiva de um projeto social de conhecimento.

Certos conceitos, antes aprisionados nas cadeias de definições fechadas, passam a ser repensados como categorias abertas e dinâmicas de um pensamento novo e complexo, projetando-se para o futuro e não se prendendo às polêmicas do passado.

Fruto da sólida experiência profissional e acadêmica de seus autores, e enriquecido por referências conceituais atuais e abrangentes e estudos de caso de especial pertinência, GOVERNANÇA DE TERRAS: DA TEORIA À REALIDADE BRASILEIRA, conduz com consistência e desenvoltura o leitor pelo desafiador e intrincado panorama que envolve os temas da Governança Fundiária.

Durante a leitura, da parte 1 – ASPECTOS TEÓRICOS, tem-se a impressão de se estar em uma sala de aula, onde revaloriza-se como um laboratório, lugar de labor, de interações produtivas de um novo conhecimento e de um novo saber. Cada capítulo tem sua vinculação a alguma prática acadêmica de produção. Com a leitura da parte 2 – INSTRUMENTOS UTILIZADOS NO BRASIL PARA MELHORAR A GOVERNANÇA FUNDIÁRIA, é como se os autores procurassem destacar o cotidiano, o vivido e o vivenciado “no chão” de suas práticas de ensino e de trabalho, mas tudo isto refletido e elaborado crítica e criteriosamente.

Esta sensação, vem do fato de perceber esta produção como profundamente vinculada a uma prática acadêmica do processo de construção coletiva do conhecimento. Não se trata de um conhecimento feito, acabado, compendiado, como aquele catequético “pergunte e responderemos”, mas de uma proposta ou desafio “autopoiético” de “pergunte e procuraremos”.

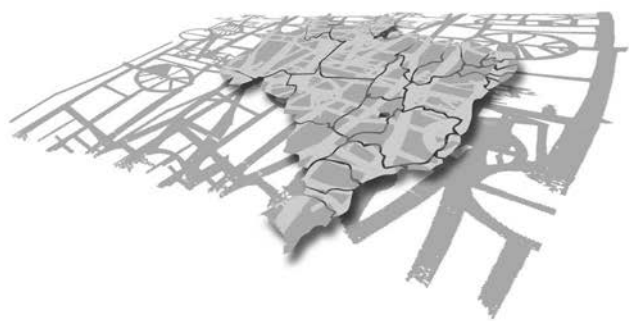
A importância deste trabalho é incontestável, pela complexidade na elaboração desta obra, com a leitura da parte 3 – DÉBIL GOVERNANÇA DE TERRAS NO BRASIL: EVIDÊNCIAS E CASOS, este alfarrábio traz para o leitor a visão panorâmica das teorias, sem descuidar da apresentação das abordagens metodológicas e do uso e emprego de instrumentos técnicos. Isto se faz na comunicação da experiência dos autores, sem pretensões de maiores sistematizações e com uma posição quase fenomenológica de quem abre a janela para novos descortinos. Ao que me parece, como toda obra coletiva, também esta precisa ser lida tendo-se em consideração a riqueza específica de cada contribuição, na diversidade que se apresenta.

Por fim, muito me honrou a leitura e a elaboração do Posfácio desta obra, a qual me revelou o seguinte: Nada é pior do que o jogo não jogado, em que todos perdem. Na verdade, ao não fazer nada, todos já estão perdendo.

E para finalizar, parafraseando Bastiaan, *goed lezen!*

José Alberto Maia Barbosa

Doutor em Ciências pela Universidade de São Paulo – USP (2009);
Especialista em Direito Imobiliário pelo Centro Universitário Padre Anchieta – UniAnchieta (2012); Especialista em Direito Ambiental e Civil pela Universidade de Ribeirão Preto – UNAERP (2005); Graduado em Direito pelo Centro Universitário Padre Anchieta – UniAnchieta (1984).





ISBN 978-92-5-709920-3



9 789257 099203

I7789PT/1/09.17