



Instituto de  
Economia



# DÉBIL GOVERNANÇA FUNDIÁRIA NO BRASIL E AS VANTAGENS DE UMA ADMINISTRAÇÃO ADEQUADA

Prof. Bastiaan P. Reydon  
[bastiaan@unicamp.br](mailto:bastiaan@unicamp.br)

Brasília– DF 2017



Grupo de  
Governança  
de Terras  
UNICAMP

# Objetivo da apresentação

- Principais problemas fundiários brasileiros
- As suas origens históricas
- O que é governança fundiária
- Principais avanços na Governança Fundiária Brasileira

## Características do problema agrário brasileiro

- a propriedade é concentrada (Gini = 0,857) e há muita terra ociosa (40 % aprox.)
- Conflitos de várias ordens associados à terra: rural e urbana – a origem é a mesma;
- existência de muitas posses e imóveis não titulados
- custos de transação elevados pela fragilidade da regulação - muitos graus de títulos - insegurança
- existem áreas com terras devolutas ou não ocupadas - Estado não sabe
- preço da terra elevado na comparação internacional

**Alguns números de conflitos no campo. Brasil. De 2000 a 2012.**

<b>número de conflitos</b>	<b>pessoas envolvidas</b>	<b>área com conflito em ha</b>	<b>assassinatos</b>
<b>2004</b>	1801	965.710	5.069.399
<b>2005</b>	1881	803.850	11.487.072
<b>2006</b>	1657	703.250	5.051.348
<b>2007</b>	1538	612.000	8.420.083
<b>2008</b>	1170	354.225	6.568.755
<b>2009</b>	1184	415.290	15.116.590
<b>2010</b>	1186	315.935	13.312.343
<b>2011</b>	1363	600.925	14.410.626
<b>2012</b>	1364	648.515	13.181.570

Fonte: Comissão Pastoral da Terra (CPT)

## **Distribuição da propriedade da terra Brasil - 1975 a 2006**

	<b>1975</b>	<b>1985</b>	<b>1995/6</b>	<b>2006</b>
<b>Numero de estabelecimentos (milhões)</b>				4,9
	5,0	5,7	4,8	
<b>Área total (milhões de ha)</b>	323,9	369,6	353,6	294,
<b>Área Média (há)</b>	64,9	71,7	72,8	67,1
<b>Índice de Gini</b>	0,855	0,859	0,857	0,856
<b>Área dos 50 % menores (%)</b>	2,5	2,4	2,3	2,3
<b>Área dos 5 % maiores (%)</b>	68,7	69,7	68,8	69,3

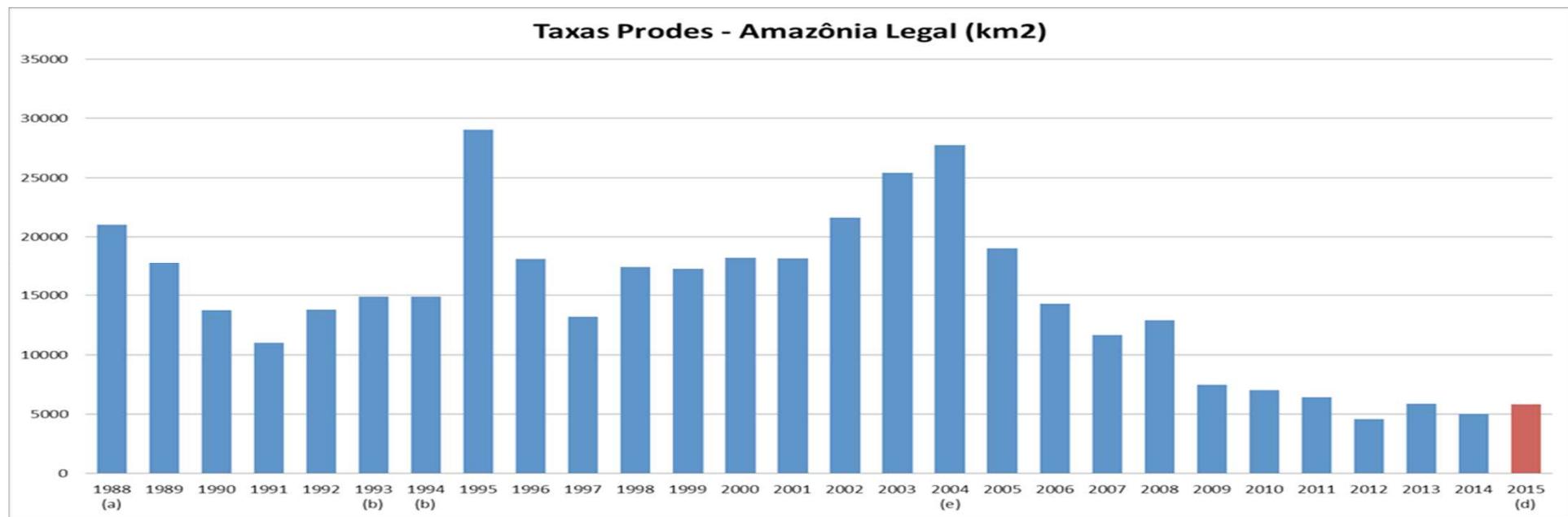
Fonte: Censos Agropecuarios IBGE – varios anos

## Desmatamento - terras devolutas



# Numbers of Brazilian Amazon Deforestation

FAO (2010), “Brazil has lost an average of 2.6 million hectares of forest per year over the last 10 years, compared with an annual loss of 2.9 million hectares in the 1990s; in Indonesia the losses were 500,000 hectares between 2000 and 2010 and 1.9 million hectares between 1990 and 2000.”



# Desmatamento – terras devolutas



# Desmatamento em 2013 por categoria fundiaria -

<b>Categoria Fundiaria</b>	<b>Area Desmatada em 2013 (ha)</b>	<b>% do total</b>
Terra Indigena	14 804	3
Unidade de Conservacao	31 218	6
Area do Proteção Ambiental APA	23 401	5
Assentamentos	139 986	29
Propriedade Privada	99 402	20
Terra Publica nao destinada	66 520	14
Terra sem Informacao	112 145	23

Fonte: IMAZON (2014)

Tabela 4. PREÇOS MÉDIOS DE TERRAS DE MATAS E DE PASTAGENS -  
Estados da Amazônia - em R\$/ha correntes de 2012

ESTADOS	Mata R\$/há	Pastagem R\$/ha	Variação %
Acre	214,50	2075,80	967,4
Amapá	360,00	1579,00	438,6
Amazonas	148,75	971,33	653,0
Pará	526,00	2710,38	528,2
Rondônia	605,67	3657,44	603,9
Mato Grosso	968,69	4200,00	433,6
Média NORTE	513,67	2564,5	499,3

FONTE: AgraFND (2009)

## **Principais problemas dos Mercados de terras**

- Preços da terra elevados e falta de Imposto estimula uso especulativo
- sistema de registros inseguro (cartórios)
- Concentração da propriedade da terra
- muitas propriedades sem títulos
- Ausência de um cadastro integrado
- Falta de controle sobre uso e ocupação de

# Estimativa da Evasão Fiscal do ITR

Municípios	R\$/ha		
	ITRNet	VTN – CONFAZ/ ITRNet	VTN – FNP/ ITRNet
Bandeirantes	2,99	15,78	25,12
Campo Grande	4,82	15,16	24,68
Corguinho	3,76	13,19	21,73
Jaraguari	3,21	11,18	17,81
Rio Negro	1,86	11,95	19,08
Rochedo	2,53	9,20	14,60
Sidrolândia	7,48	12,96	18,49
Terenos	4,22	11,17	17,64

# Estimativa da Evasão Fiscal do ITR

VTN (R\$/ha) para a Região de Campo Grande			
	Tipologias	Agência	
		FNP	CONFAZ
I	Lavoura - aptidão boa	17.200,00	14.466,24
II	Lavoura - aptidão regular	12.800,00	8.879,11
III	Lavoura - aptidão restrita	8.000,00	5.133,23
IV	Pastagem Plantada	12.000,00	7.638,46
V	Silvicultura ou Pastagem Natural	8.000,00	2.638,13
VI	Lavoura - aptidão boa	5.600,00	2.221,59
VII	Preservação da Fauna	0,00	0,00

## Ocupações urbanas ilegais -favelas



# GOVERNANÇA FUNDIÁRIA NO BRASIL (LGAF)

World Bank (2014: xi)

- quadro legal e institucional problemático gera seis áreas de fragilidade da governança fundiária:
- existência de extensas áreas com indefinição dos direitos de propriedade;
- Registros de propriedades nos Cartórios incompletos e desatualizados;
- ausência de um registro oficial e integrado de terras públicas e privadas;
- baixos níveis de tributação sobre imóveis;
- desconexão entre oferta de terras urbanas, planejamento e regularização do uso da terra.



## Debilidade da governança de terras

- Faceta mais evidente é a insegurança jurídica da propriedade, decorrente do quadro institucional/jurídico da terra historicamente construído.
- Sintetizada pela origem principal: coexistência de direitos de propriedade com direitos de posse e terras devolutas.
- Além desta a existência de diferentes órgãos, políticas e legislações que atuam na área.

# Breve historico institucional da propriedade (I)

- Colonização brasileira no Capitalismo tardio -acesso à terra através de concessão de **sesmarias**
- Pos 1822- Independência - fim das Sesmarias - vazio institucional - ocupações através das **POSSES**
- **1850 - Lei de Terras** - cria a instituição mercado de terras - toda terra sem dono pertencente ao Estado (devoluta) - setor privado precisa adquiri-la;
- República 1889 – Constituição de 1891 – estabelece que terras devolutas pertencem aos estados e permissão para demarcação e concessão

# Breve histórico institucional da propriedade (II)

- Código Civil - 1916 - imóveis devem ser registrados nos cartórios “quem não registra, não possui”
- usucapião das terras devolutas é possível - Estado tem de provar que é proprietário - o que é impossível nestas condições;
- possibilidades de fraudes nos cartórios se potencializa;
- Estatuto da Terra (1964) - diagnóstico adequado - proposta - transformar latifúndio em empresa agrícola mas nada no que se refere à regulação da propriedade da terra;
- TDA, ITR, Colonização c/ Incentivos fiscais - anos 70
- Lei de Registros Públicos -1973 – regime de matrículas
- Imposto Territorial Rural (ITR) - importante cadastro de imóveis a partir de declaração dos proprietários

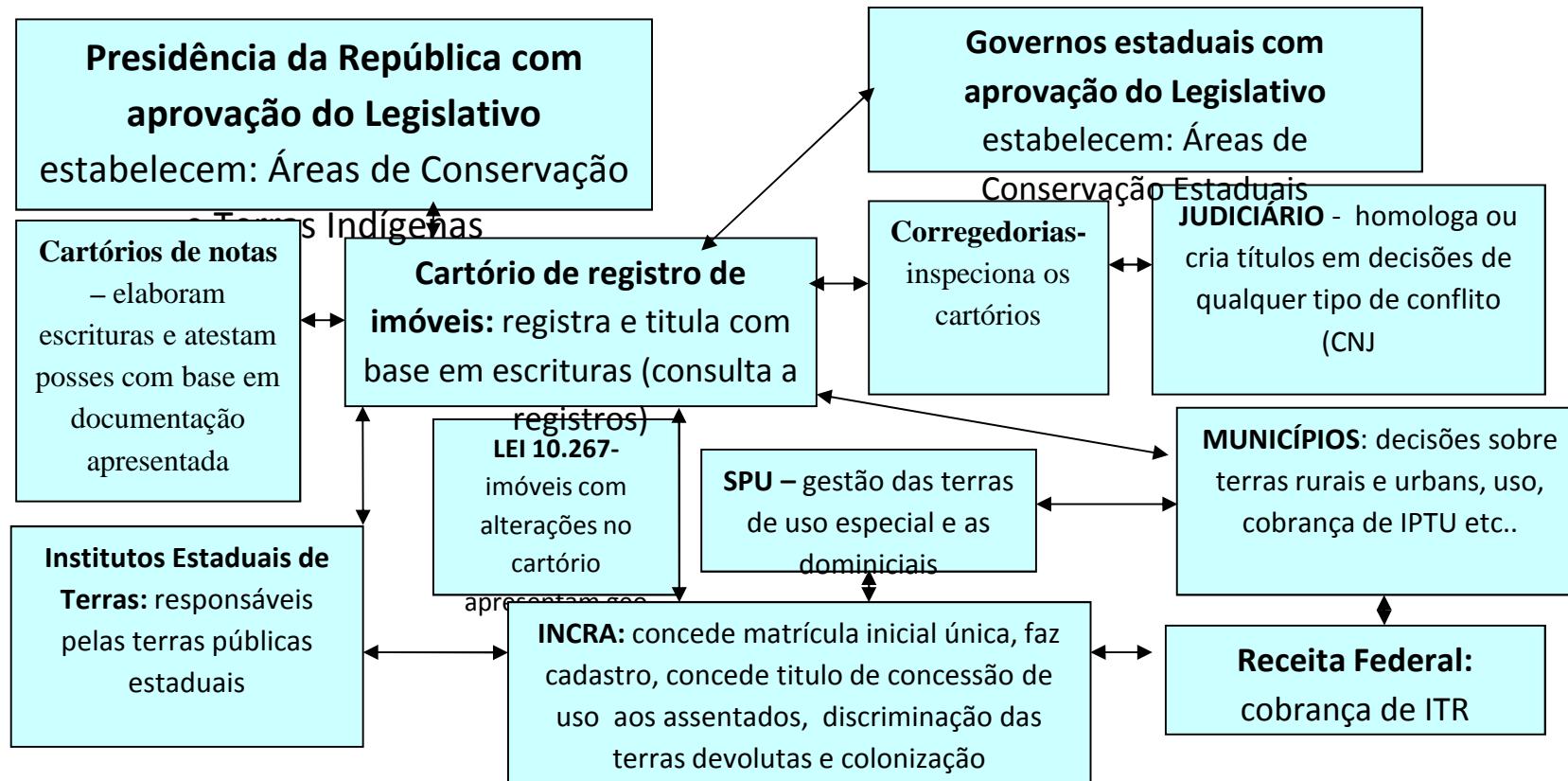
# Breve historico institucional da propriedade (III)

- Lei 10267/2001 – obriga os proprietários a georeferenciar as propriedades modificadas no registro do cartório (venda, alienação etc.). Informação é repassada ao INCRA que junto com a Receita Federal (e os cartórios de Registro de Imóveis) gera novo cadastro CNIR.
- SIGEF –novembro/2013 - ferramenta eletrônica INCRA , MDA e cartórios para recepção, validação, organização, regularização e disponibilização das informações georreferenciadas de limites de imóveis rurais, públicos e privados.
- CAR – Cadastro Ambiental Rural – novo cadastro auto informado com informacoes georreferenciadas definindo áreas de proteção ambiental

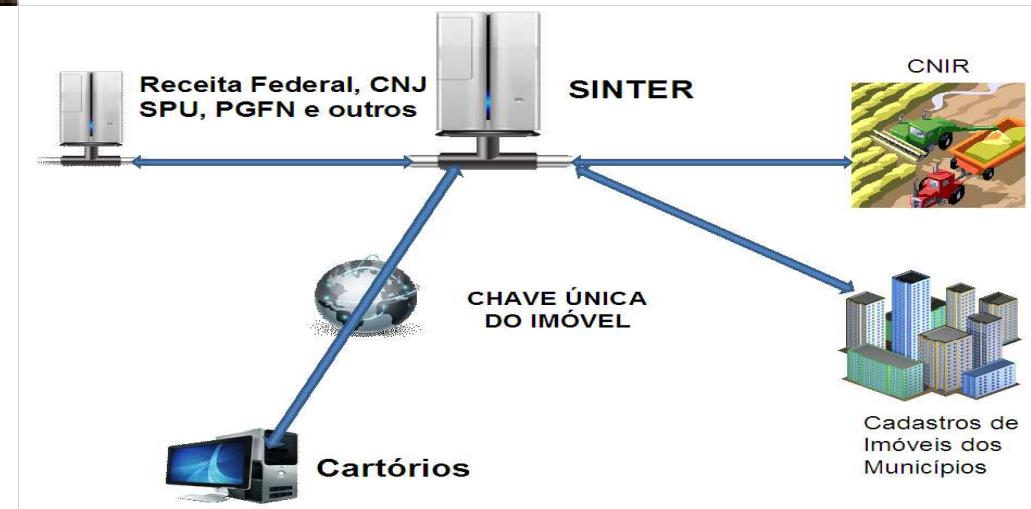
## **Debilidade na Governança/Regulação**

- Uma legislação detalhada e confusa
- Ausência de órgão responsável pela governança - ao mesmo tempo estas regras não eram garantidas - até hoje se ocupa terras devolutas (rurais e urbanas)
- Muitos conflitos pela terra
- Propriedade da terra muito concentrada
- Mercados de terras funcionando, mas com limitações na segurança jurídica.

# Situação de débil Administração Fundiária no Brasil



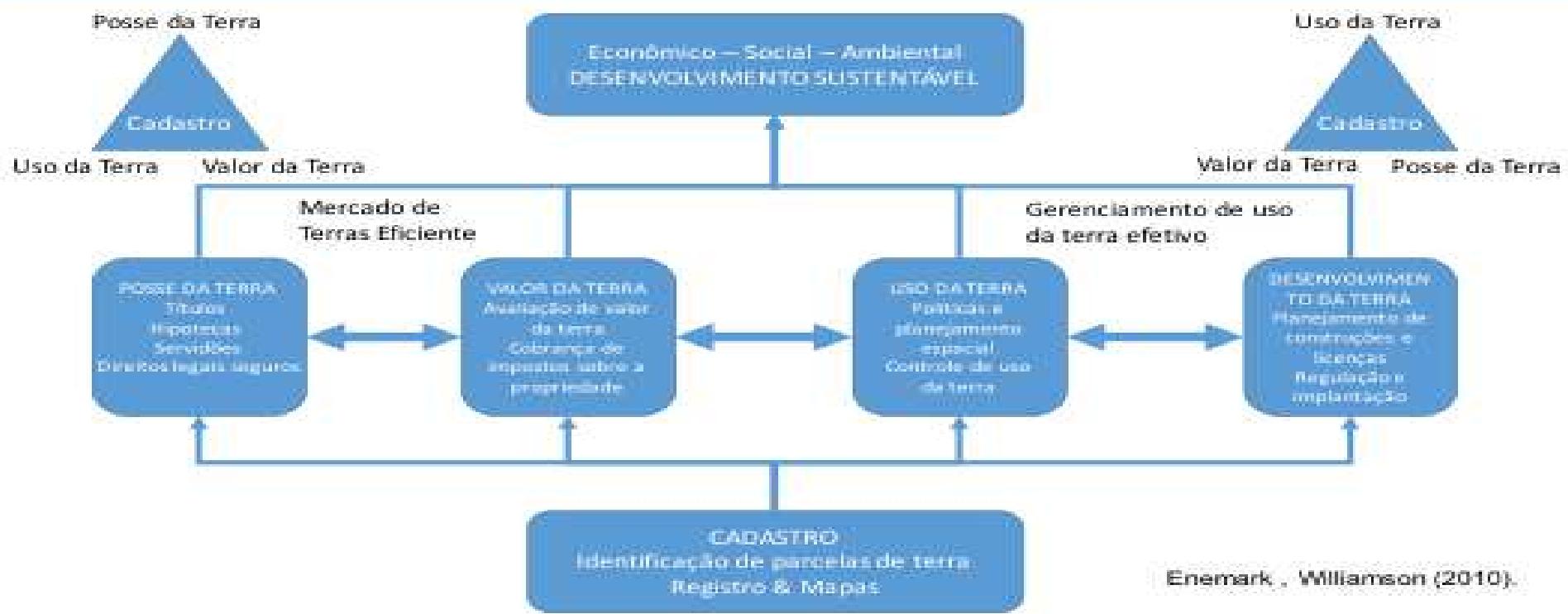
Fonte: legislação em vigor e Reydon (2006 e 2011)



# O que significa Governança Fundiária?

- **Governança da Terra é o conjunto de regras, processos e organizações pelas quais se determina o acesso e o uso da terra num país;**
- **Pode-se citar: as políticas, a legislação, as regulamentações, os programas, os papéis e relações organizacionais, a capacidade de implementação, a disponibilidade de pessoal e os sistemas de informações disponível.**

# Perspectiva Global de Administração Fundiária



Enemark, Williamson (2010).

# Diretrizes Voluntárias da FAO para a Governança de terras

- 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: 19)

# Governança Fundiária Responsável FAO

- 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.

# Benefícios da Governança de Terras (I)

- a. Transparência na gestão territorial e garantias aos direitos em geral**  
– a transparência e busca de eficiência na gestão da terra cria um ambiente propício aos negócios, e por sua vez, leva a uma maior confiança nas instituições governamentais;
- b. Combate à pobreza** – a maior parte da pobreza no Brasil se está entre os que habitam e/ou trabalham em propriedades em áreas cujos direitos de propriedade não são claramente definidos, tanto no campo quanto nas cidades. Um importante mecanismo para aliviar a pobreza consiste em reconhecer estes direitos, na sua regularização e estabelecer limites para que novos ocupantes não surjam;

## Benefícios da Governança de Terras (II)

- d. **Segurança nos direitos associados à posse da terra** - garantir a segurança em toda a gama de direitos à terra ajuda na estabilidade social e incentiva o uso adequado da terra;
- e. **Direitos de propriedade transparentes** - segurança e regularidade nos direitos de propriedade são essenciais para a organização dos mercados de terras. A adequada regulação do mercado de terras propicia negócios e trocas de terras transparentes tornarão as terras mais líquidas;
- f. **Identificação** de propriedades e definição de responsabilidades sobre o uso e ocupação dos diferentes tipos solo, inclusive para fins judiciais: privadas, públicas, devolutas, reservas etc

## Importantes avanços recentes na governança fundiária para o Brasil

- Cadastro – Rural - Lei 10.267/2001 SNCI, SIGEF, CNIR e SINTER; Ambiental - CAR
- Grupo Interministerial de Governança Fundiária
- Gestão das Terras Públicas – Câmara Técnica do Terra Legal
- Regularização - legislação, práticas - vários órgãos – SPU, Terra Legal, INCRA (Assentamentos), Corregedorias estaduais;
- Voluntary Guidelines (FAO); LGAF (Banco Mundial); ISO 19152 – LAND ADMINISTRATION DOMAIN MODE
- Relatório do TCU sobre GOVERNANÇA DE SOLOS EM ÁREAS NÃO URBANAS. TC 011.713/2015-1 – propostas na mesma linha dos apresentados por este estudo;
- Comitê de Governança de Terras – SRB/UNICAMP/INCRA e outros
- MP -759 – Simplifica e integra a regularização fundiária rural e urbana

# Principais questões a enfrentar nos cadastros

- **Cadastro abrangendo a totalidade da realidade** – apenas eficiente e eficaz se abranger a totalidade do território. Num primeiro momento, no caso brasileiro por conta da existência e aceitação da posse e do desconhecimento da localização das terras devolutas, faz-se necessário que se obtenha no menor prazo possível um cadastro do conjunto do país, para enfrentar as diferentes questões fundiárias existentes;
- **Qualidade da informação gráfica da parcela** - os dados gráficos da parcela devem representar os imóveis rurais de forma mais exata possível quanto a sua dimensão, limites e localização geográfica. A certificação de imóveis promovida pelo INCRA através do SIGEF é a mais apropriada, tendo em vista que critérios de exatidão utilizados. Para os pequenos imóveis (até 500 ha) sem geo, entende-se, com base em literatura internacional, que este possa ser executado com instrumentos menos rigorosos, (p.e. crowdsourcing), dados os seus elevados custos;

# Principais questões a enfrentar nos cadastros II

- **Regularização e inserção das terras Públicas no Cadastro Fundiário** - órgãos da administração pública devem registrar suas áreas nos cartórios, conforme indica a legislação, para que possam ser certificadas, constando do inventário, para inibir o apossamento das mesmas e evitando sobreposições.
- **Repasso das Informações dos cadastros temáticos para o cadastro fundiário** - há necessidade que se cumpra a legislação em vigor, na qual todos os órgãos que detenham cadastro temáticos repassem os dados de suas terras rurais para o SNCR, já que ele será uma das bases de dados que formará o CNIR e é o cadastro fundiário brasileiro.

# Principais questões a enfrentar nos cadastros III

- **Limitar de forma efetiva a possibilidade de se regularizar posses em terras públicas** – A posse por si só já representa uma espécie de sobreposição, portanto sua existência dificulta o cadastro. O Estado deve promover ações de regularização fundiária e ações discriminatórias para identificação as terras devolutas, integrando-as ao patrimônio público.
- **Os Cadastros estão em órgãos de nível hierárquico equivalente** – os vários cadastros existentes no país se encontram em ministérios com a poderes e obrigações de mesmo nível, fazendo com que a integração seja impossibilitada pois um ministério não tem poder para exigir informações do outro.

# Base Legal dos cadastros

- O cadastro fundiário rural brasileiro é centralizado e administrado pelo Governo Federal, junto ao Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária - INCRA
- INCRA faz a gestão do Sistema Nacional de Cadastro Rural (SNCR), nos termos do artigo 3º do Decreto nº 72.106, de 18/4/1973.
- A Lei nº 10.267/2001 institui o CNIR como cadastro geral, que está sendo construído em conjunto entre o INCRA e a Receita Federal. Associado a este estarão obrigatoriamente o SNCR e o CAFIR e facultativamente, os demais cadastros.

# CADASTRO SNCR -Evolução

Total de imóveis cadastrados e área total correspondente		
Ano	Número de imóveis (em milhões de unidades)	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

Fonte: INCRA -1992, II PNRA (2003) e Apuração Especial 0588 – SNCR, de 2005, em Esteves (2010, p. 5) e Graziano da Silva et al (1980, p. 3).

# CNIR – Definição Legal

## Lei 10.267/2001

Art. 2º ...

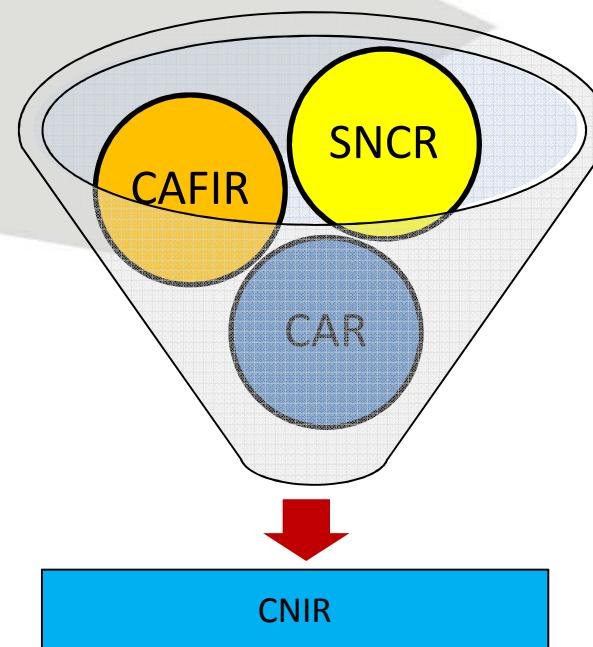
§ 2º Fica criado o Cadastro Nacional de Imóveis Rurais - CNIR, que terá base comum de informações, gerenciada conjuntamente pelo INCRA e pela Secretaria da Receita Federal, produzida e compartilhada pelas diversas instituições públicas federais e estaduais produtoras e usuárias de informações sobre o meio rural brasileiro.

§ 3º A base comum do CNIR adotará código único, a ser estabelecido em ato conjunto do INCRA e da Secretaria da Receita Federal, para os imóveis rurais cadastrados de forma a permitir sua identificação e o compartilhamento das informações entre as instituições participantes.

§ 4º Integrarão o CNIR as bases próprias de informações produzidas e gerenciadas pelas instituições participantes, constituídas por dados específicos de seus interesses, que poderão por elas ser compartilhados, respeitadas as normas regulamentadoras de cada entidade.“

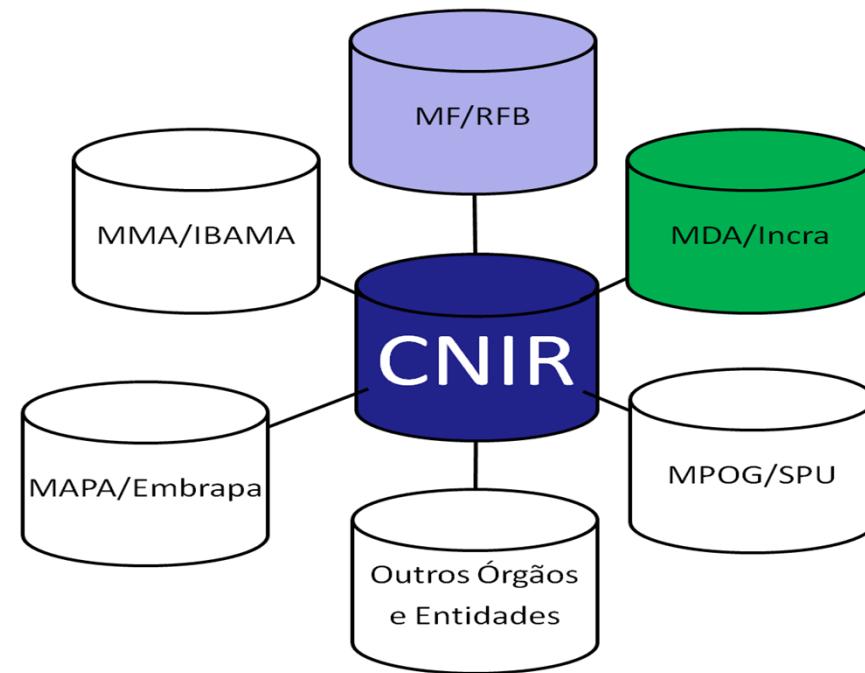


# Novo Paradigma: Integração



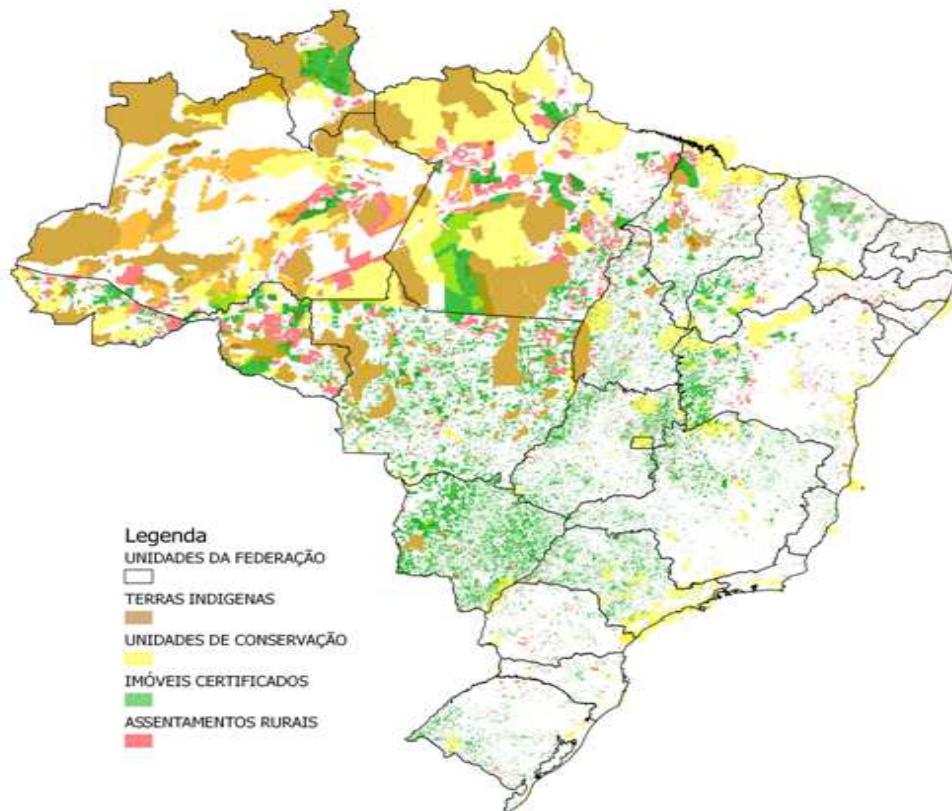
#### **§ 4º do artigo 2º da Lei 10.267/2001**

Integrarão o CNIR as bases próprias de informações produzidas e gerenciadas pelas instituições participantes, constituídas por dados específicos de seus interesses, que poderão por elas ser compartilhados, respeitadas as normas regulamentadoras de cada entidade."



## Áreas Identificadas ou Georreferenciadas

### Por Tipologia



Terra Indígena

**112.745.463 ha**

Unidades de Conservação

**128.561.930 ha**

Imóveis com Geo certificado  
e em processo de  
certificação

**86.299.825 ha**

Assentamentos Rurais

**53.066.371 ha**

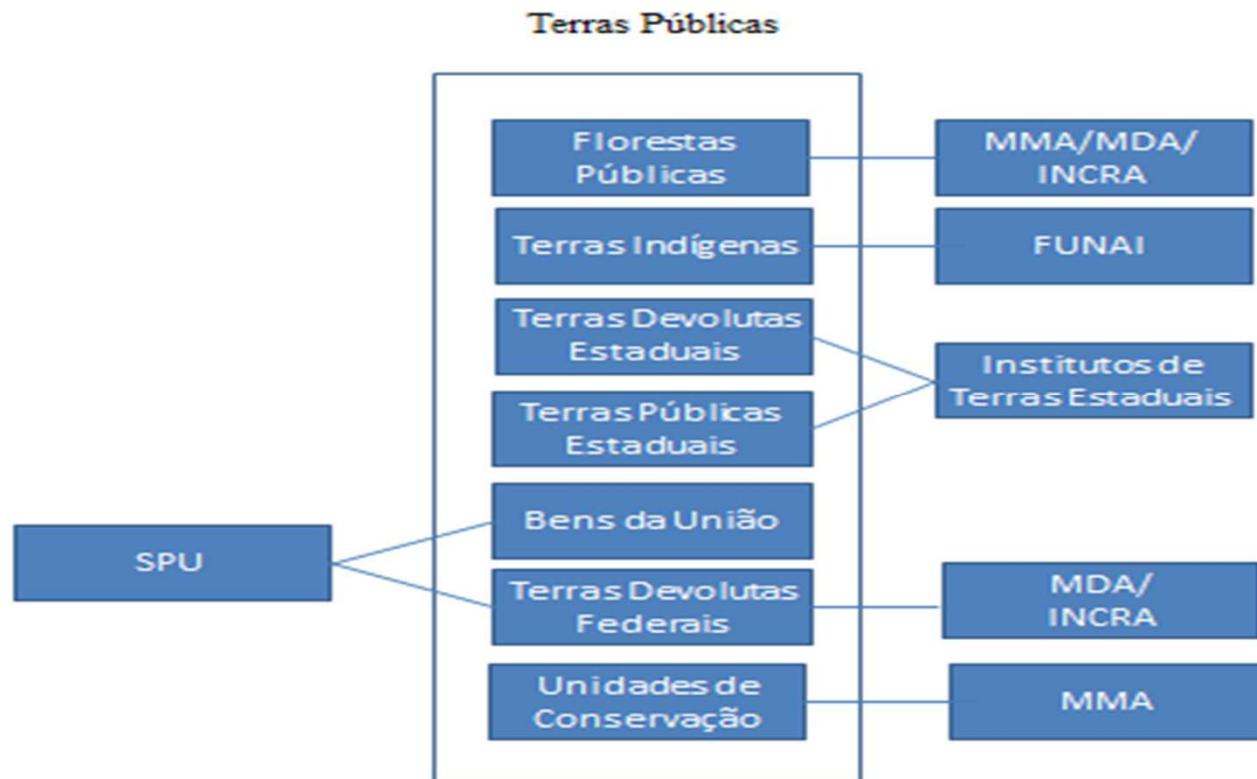
Territórios Quilombolas

# The certified SNCR Cadaster

**Table 4. Certified properties, Brasil, according to the INCRA's database, 03/07/2013.**

	Num. of properties	Area (hectares)
Private	43.604	76.659.693,68
Public	833	37.688.784,35
<b>Total certified</b>	<b>44.437</b>	<b>114.348.478,03</b>
Uncertified public georeferenced areas		
Indigenous people's land	555	112.745.463,82
Settlement projects	6.174	53.066.371,27
Federal plot	1.436	50.223.092,27
Traditional peoples's land (Quilombolas)	164	1.876.008,08
Federal Preservation Unit (no use)	137	34.190.738,99
Federal Conservation Unit (sustainable use)	173	31.452.695,93
State and Municipal Conservation Units (no use)	247	11.438.373,19
State and Municipal Conservation Units (sustainable use)	237	51.480.124,81
State Owned Plot	124	68.906.229,92
<b>Total uncertified public georeferenced areas</b>	<b>9.247</b>	<b>415.379.098,27</b>
<b>Total certified private, public and uncertified public</b>	<b>53.684</b>	<b>529.727.576,29</b>
<b>Brazil's area in hectares</b>	<b>-</b>	<b>851.487.600,00</b>
Percentage of known and mapped areas in Brazil based on Acervo Fundiário do Incra data - only rural areas.		62,21

# Terras Publicas – cadastro inexistente



# SINTER – uma proposta de integração dos cadastros



# Objetivos do SINTER

(Sistema Nacional de Gestão de Informações Territoriais)

- é um banco de dados (plataforma) de gestão do território nacional em uma concepção multifinalitária;
- se constituirá no inventário oficial e sistemático do território nacional, desenvolvido com tecnologia apropriada para sistemas de informações geográficas;
- Integrará as informações jurídicas de imóveis, constantes dos registros eletrônicos provenientes dos serviços de registros públicos, com as informações físicas, cadastrais, fiscais e fundiárias relativas a imóveis urbanos e rurais.

# SINTER – operacionalização

- Criação de um número único para cada matrícula possibilitando conexão entre dados jurídicos e físicos do imóvel;
- Interoperabilidade e integração dos diversos cadastros existentes;
- Base de dados com repertório nacional: rural e urbano/concepção multifinalitária: fundiário e temáticos;
- Possibilidade de consulta pelo entes governamentais ampliando transparência;
- Benefícios: segurança jurídica; conhecimento da realidade territorial nacional; agilidade na tomada de decisões de políticas públicas, aumento da arrecadação de impostos, canal de consulta para o Poder Judiciário, ganho de tempo para os entes governamentais em pesquisas, possibilidade de definição das terras devolutas;

# SINTER

- A boa gestão do SINTER deve ser construída através da visão da governança policêntrica;
- Possibilidade de adequação do sistema aos vetores de atuação da governança policêntrica de terras;
- As 4 proposta contidas no relatório são compatíveis com o sistema;
- Atores envolvidos são os mesmos;
- Os GTs propostos pelo SINTER podem ser divididos de acordo com os vetores de atuação da governança policêntrica;
- Construção conjunta e sinergia;
- Plataforma multistakeholders.

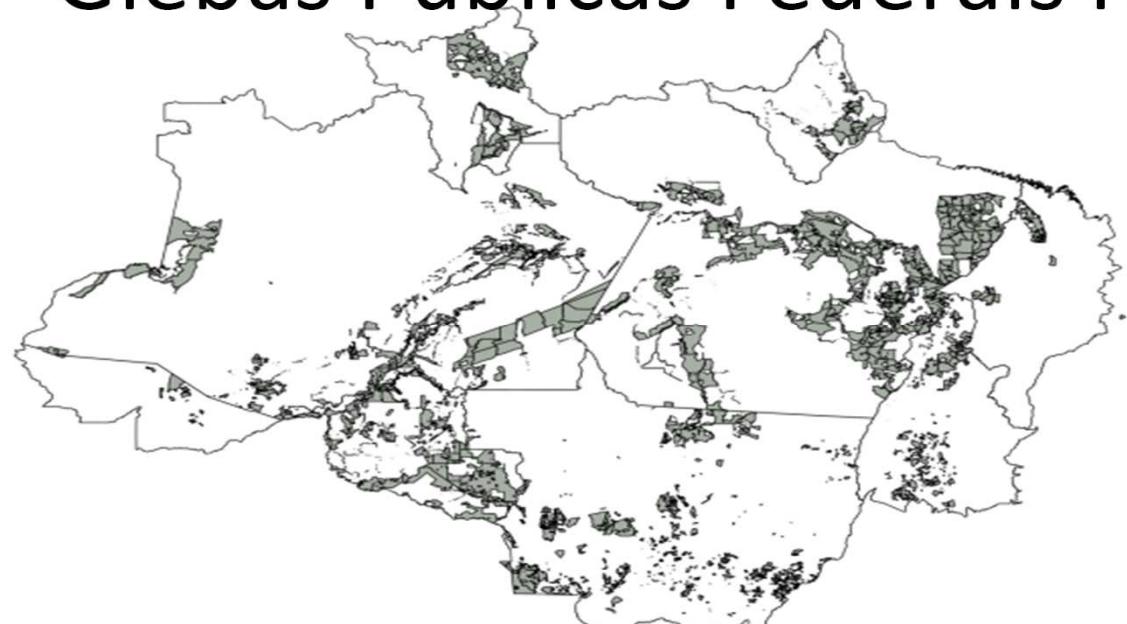
# Gestão de Terras Públicas

- A experiência da Câmara Técnica do Programa Terra Legal -
- Associação Nacional dos Institutos de Terras Estaduais (ANOTER) e Exército Brasileiro
- Terra Legal

# Regularização - Terra Legal

- O Programa Terra Legal, criado pela Lei 11.952 de 2009, foi desenhado para enfrentar os problemas fundiários através da regularização fundiária da Amazônia Legal.
- Funcionamento:
  - a) georeferenciamento
  - b) destinação
  - c) regularização

# Glebas Públicas Federais Não Destinadas



35 milhões  
de hectares  
Equivalente ao  
tamanho da  
Espanha e de  
Portugal

Georeferencing and titling of federal public land in the Legal Amazon							
	2009	2010	2011	2012	2013	2014	Total
Number of georeferenced parcels	-	835	17,583	23,887	23,638	41,866	107,809
Area of georeferenced parcels (ha)	-	128,784	1,551,071	2,166,971	1,572,288	4,504,704	9,923,818
Number of regularization titles	245	274	636	2,392	4,649	10,535	18,731
Area of regularization titles (ha)	70,699	274,095	36,634	177,243	353,262	10,109,249	11,021,182

Source: Serfai, 2015.

# REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA I – Terra Legal

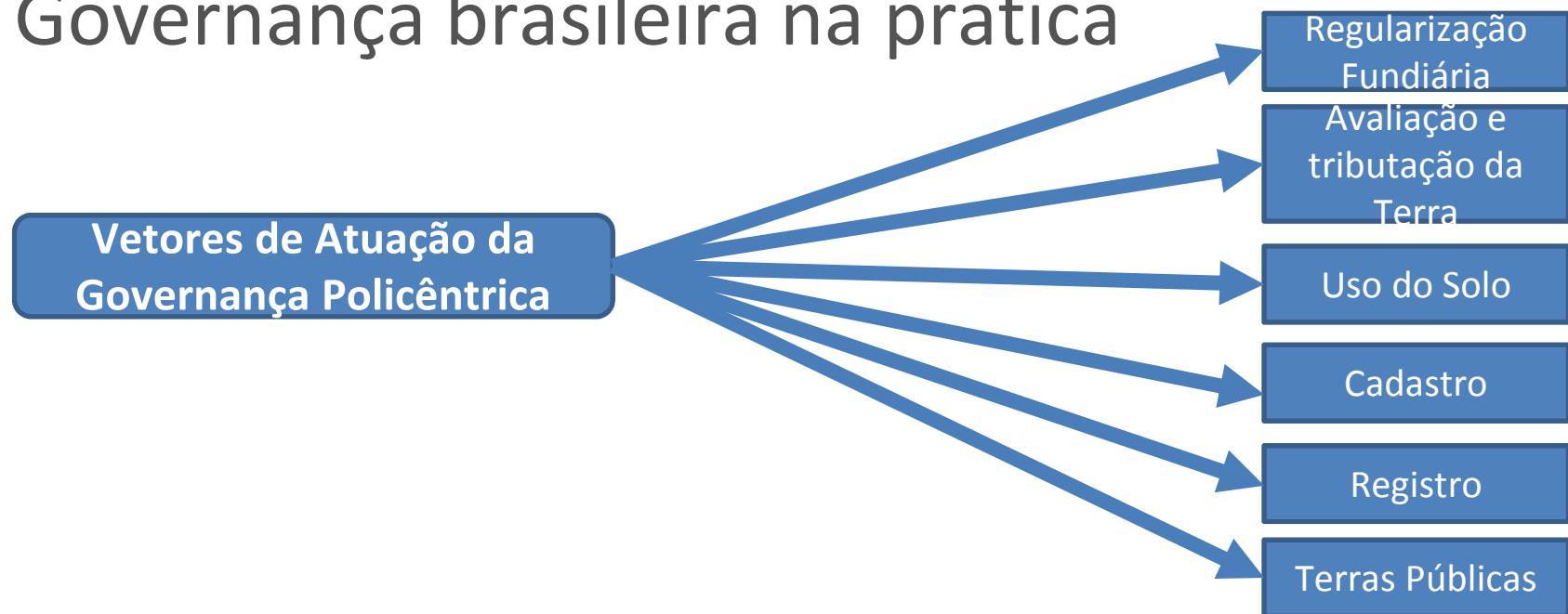
## 2009-15

LAND ASSIGNMENT (destinação)	Million ha	%
Federal lands assigned by TL until January 2016	38.202.778	67.5%
Federal lands assigned by TL to FUNAI (indigenous land)	2.292	0.0%
Federal lands assigned by TL to INCRA	92.047	0.2%
Federal lands assigned by TL to SPU	55	0.0%
Federal lands assigned by TL to MMA (conservation units)	6.271.543	11.1%
Federal lands assigned by TL to MDA (land reform / tenure regularization)	31.836.841	56.2%
Land currently being studied by TL	8.288.868	14.6%
Land yet to be consulted	6.808.354	12.0%
Assigned federal lands before entering into force of CT	2.000.000	3.5%
LAND TITLES EMITED (titularização)		
Land titles emitted until January 2016	1.300.000	2,3%
<b>TOTAL FEDERAL LANDS IN THE MANDATE OF TERRA LEGAL</b>	<b>56.600.000</b>	<b>100%</b>

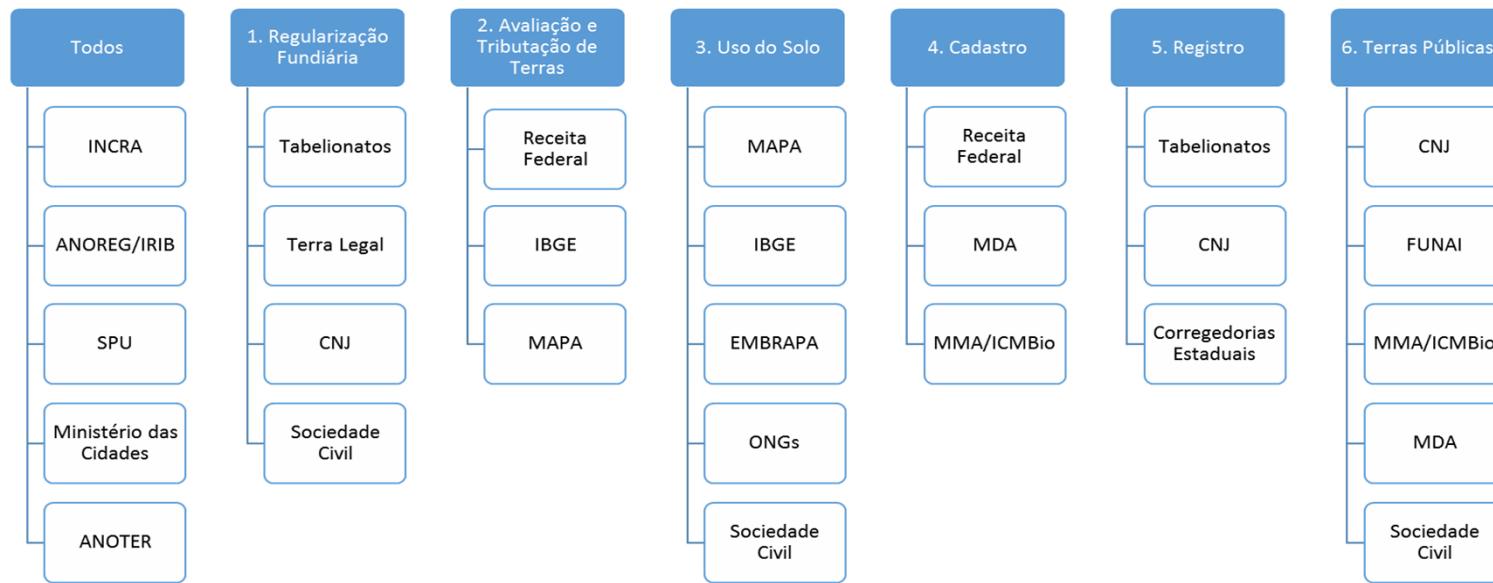
# Passos concretos

1. Estabelecer um grupo de trabalho de Governança de Terras num nível acima dos ministérios (Casa Civil ou outro), com a participação mais ampla (P. e. INDE e ITI);
2. Criar regras para ampliar a governança a partir deste grupo de trabalho
3. Criar subgrupos de trabalho para os seguintes temas:

# Governança brasileira na prática



# Governança fundiária policêntrica: participantes nos principais vetores



também agradece  
vide material no site:  
<http://governancadeterras.com.br/> ou facebook –Bastiaan Reydon



**O Planeta Agradece!**