

SEMINÁRIO 60 Anos do Estatuto da Terra

INSCRIÇÃO

<https://www.even3.com.br/seminario-60-anos-do-estatuto-da-terra-493174/>



A Reforma Agrária
como instrumento de
inclusão social, segurança,
soberania alimentar e
desenvolvimento
sustentável.



Auditório do DNIT,

Setor de Autarquias Norte,
Quadra 03 Lote A,
Ed. Núcleo dos Transportes,
Brasília - DF - CEP 70040-902
: (61) 3315-4831

26 a 28
novembro 2024

HORÁRIO
8h

GOVERNANÇA DE TERRAS: DO CADASTRO À REFORMA AGRÁRIA

Bastiaan Philip Reydon
Titular da UNICAMP
Instituto Governança de Terras (IGT)



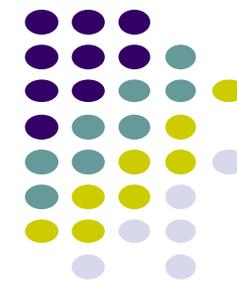
Brasília, 27 de novembro de 2024



Prof. Dr. Bastiaan Philip Reydon

- Economista da USP, Professor Titular Aposentado do Instituto de Economia da UNICAMP;
- Professor do International Center for Land Policies Studies and Training de Taiwan. Professor Visitante das Universidades de Utrecht e Twente (Holanda) e Wisconsin (EUA).
- Consultor INCRA, FAO, BID, IFPRI, IFAD, GIZ, Banco Mundial, Terra Institute e USAID entre outros, para assuntos de Mercados de Terras e Políticas Fundiárias.
- Até Junho de 2024 prestou serviços como Senior Project Manager e Advisor do Kadaster Internacional atuando no Brasil, Colombia, Moçambique, Kazaquistão, Zambia, Libéria e Países Baixos.

Conteúdo



- Breve historico fundiário: débil governança ocasionando concentração e conflitos. Reforma agrária para enfrentar a situação;
- O que é Governança de terras e o papel do cadastro
- A Governança de terras no Brasil
- Algumas características do KADASTER dos Países Baixos
- Principais gargalos na Governança de Terras no Brasil
- Algumas propostas

Contexto: história da ocupação territorial

Sesmarialismo como instituto jurídico herdado de Portugal.

Ascensão da posse como forma costumeira de ocupação do território e fim do sesmarialismo

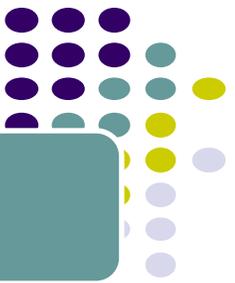
- Melhor adaptada para agricultura móvel e esgotadora do solo num contexto de farta disponibilidade de terras

Lei de Terras de 1850:

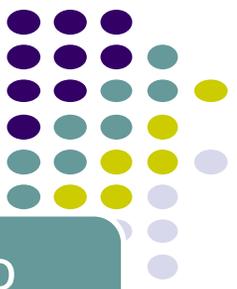
- Tentativa de proibir a posse de terras devolutas e excluir dos trabalhadores e imigrantes o acesso à terra
- Falha em sua aplicação – demarcação das terras devolutas depende da demarcação voluntária das terras privadas

República Velha e descentralização:

- Passagem das terras devolutas para os estados – diferentes legislações estaduais e passagem do poder para oligarquias regionais (coronelismo)
- Resulta na manutenção da posse



Contexto: história da ocupação territorial



Rebaixamento do estatuto jurídico do Estado com relação às terras devolutas e o usucapião:

- Estado se torna proprietário como outro qualquer (direito privado) – não portador do poder público
- Gera vazio legal com relação às terras vendidas ou regularizadas através da Lei de Terras (via administrativa)
- Abre margem para usucapião em terras devolutas

Estado Novo e Redemocratização

- Propriedade privada e cumprimento da função social - discute-se desde 1934, aparece na Constituição de 1946, mas a necessidade de pagamento prévio e em dinheiro da indenização inviabiliza na prática
- Período de 1950-1964: pressão por Reformas de Base e movimentos sociais (Ligas Camponesas)

Contexto: história da ocupação territorial

Golpe de 1964:

- Repressão dos movimentos sociais do campo

Estatuto da Terra (1964):

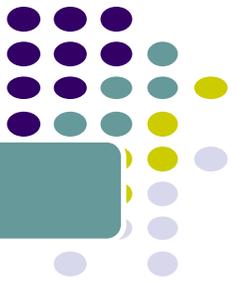
- Pressões externas (pressões norte-americanas para reforma no campo) e internas (agitação no campo, mesmo com repressão)
- Marco da regulação agrária (conceitua reforma agrária, modulo rural, minifúndio, latifúndio, etc)
- Intuito progressista da lei (função social, desapropriação via títulos de 20 anos, ITR), dificuldades em atingir os resultados almejados (regulamentação postergada)

Modernização dolorosa:

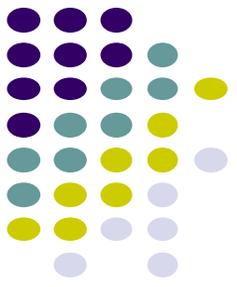
- Crescimento da produtividade agropecuária sem alteração da estrutura fundiária
- Manutenção da privatização das terras devolutas e concentração fundiária

Constituição de 1988:

- Apesar das expectativas, não se tocou nos problemas centrais (ex: definição de propriedade improdutiva não normatizada, falta de cadastro, continuidade do apossamento de terras devolutas, ITR não funcional)

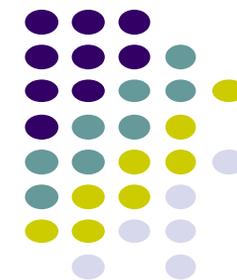


O CADASTRO e o ESTATUTO DA TERRA



- Uma homenagem especial ao Dr. Carlos Lorena que sempre foi o grande defensor do Cadastro e trabalhou sempre com o Dr. José Gomes da Silva
- O Cadastro é citado pelo menos 22 vezes no ET
- Na década de 1970 o SNCR foi criado com auto-informações dos proprietários de terras no Brasil, com algumas tentativas fracassadas de mapeamento.
- O decreto Lei 10267/2001 cria as condições para o primeiro cadastro mapeado de terras do Brasil - SIGEF

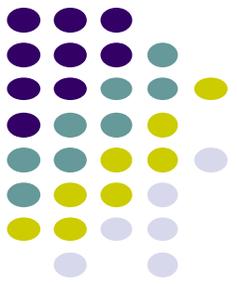
Distribuição da propriedade da terra Brasil - 1975 a 2017



	1975	1985	1995/6	2006	2017
Numero de estabelecimentos (milhões)	5,0	5,7	4,8	5,12	5,0
Área total (milhões de ha)	323,9	369,6	353,6	333,0	350,2
Área Média (há)	64,9	71,7	72,8	67,1	70,1
Índice de Gini	0,855	0,859	0,857	0,856	0,867
Área 50 % menores (%)	2,5	2,4	2,3	2,3	2,3
Área 5 % maiores (%)	68,7	69,7	68,8	69,3	69,4

Fonte: Censos Agropecuarios IBGE – varios anos

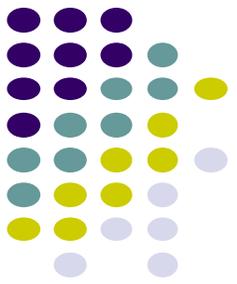
Concentração de terras



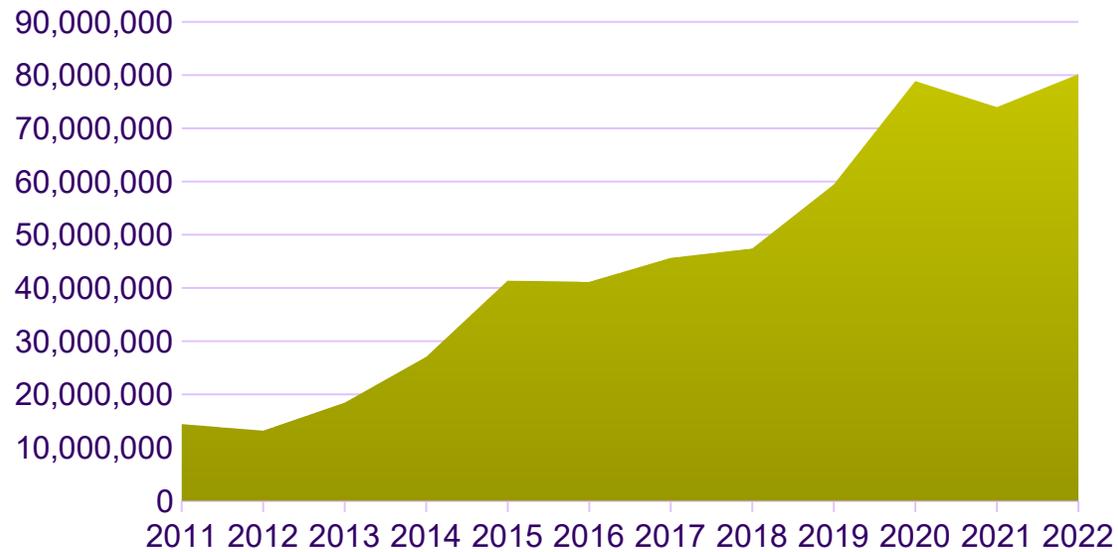
“Encontramos 5,3 milhões de imóveis rurais ocupando uma área de 422 milhões de ha, com área média de 102 ha”.

“O estrato dos 10% maiores imóveis ocupam 73% da área agrícola do Brasil, enquanto o estrato dos restantes 90% menores imóveis ocupa somente 27% da área”.

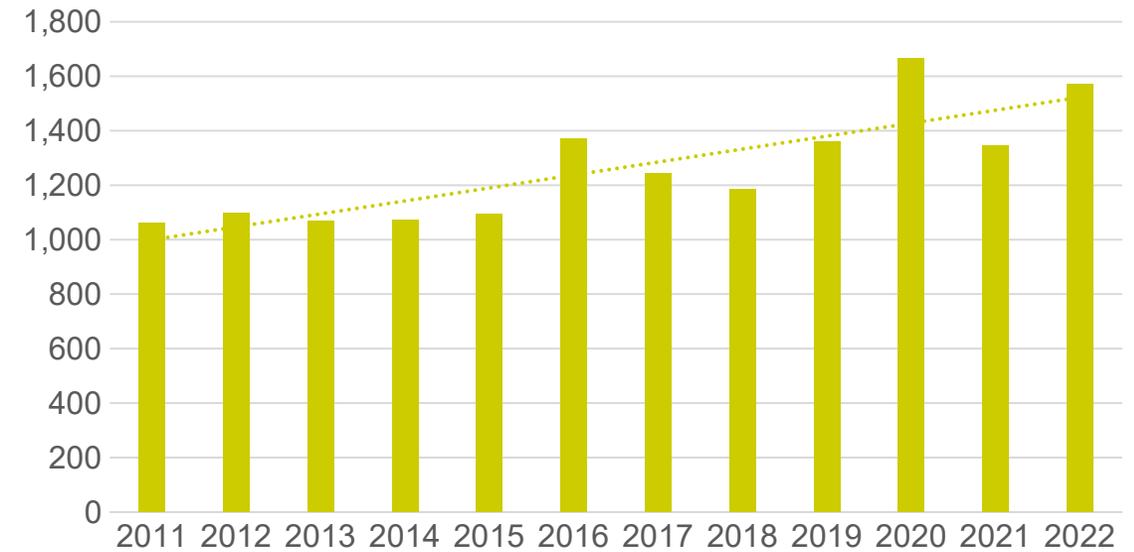
Conflitos por Terra



Área envolvida (ha)

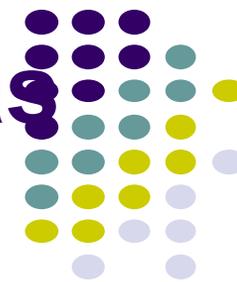


Número de conflitos



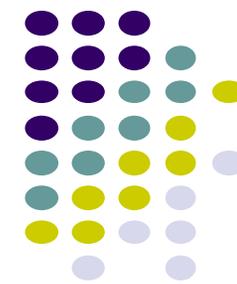
Fonte: Comissão Pastoral da Terra (2023)

Evidências da débil Governança de Terras no Brasil



- CPI da Grilagem de Terras na Amazônia (2002);
- segundo Lima (2002), foram cancelados 48,5 milhões de hectares de propriedades registradas junto aos respectivos cartórios em 14 comarcas no AM;
- O CNJ cancelou 410 milhões de hectares de 5,5 mil registros de imóveis rurais nos cartórios do estado do Pará em 2009 - Rodrigues et ali(2013);
- O Juiz da Vara Agraria do Piauí bloqueou 6 milhões de há de registros de imóveis e vários cartórios entre 2014 e 2017;
- Quadro Institucional muito complexo;

Situação Fundiária Brasileira – a partir dos cadastros existentes (SIGEF, SISCAR, Terra legal, FUNAI, MMA, SFB)

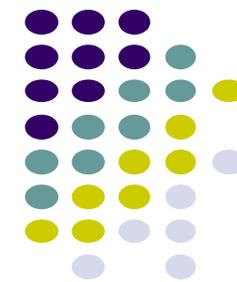


Categories	Hectares	%
Propriedades privadas do CAR	173.844.446	20,4%
Propriedades privadas do SIGEF	188.782.796	22,2%
Propriedades particulares do Programa Terra Legal	9.830.630	1,2%
Territórios	3.117.971	0,4%
Assentamentos Rurais	41.736.096	4,9%
Territórios Comunitários	1.779.373	0,2%
Reservas Indígenas	112.412.239	13,2%
Unidades de Conservação	93.403.026	11,0%
Áreas Militares	3.006.965	0,4%
Terras não designadas	54.599.607	6,4%
Terras não registradas	141.454.569	16,6%
Rede de transportes, Área urbana e Corpos de água	26.310.500	3,1%
Total Brasil	850.278.218	100,0%

- Cobertura completa do Brasil sem sobreposição entre as categorias;
- Segurança jurídica e certificação para resolução de conflitos;
- De grandes áreas públicas até as pequena propriedades;
- Maior o grau de sobreposição pode indicar um conflito latente e / ou ocupação inadequada

FONTE: Sparoveck et al (2019)

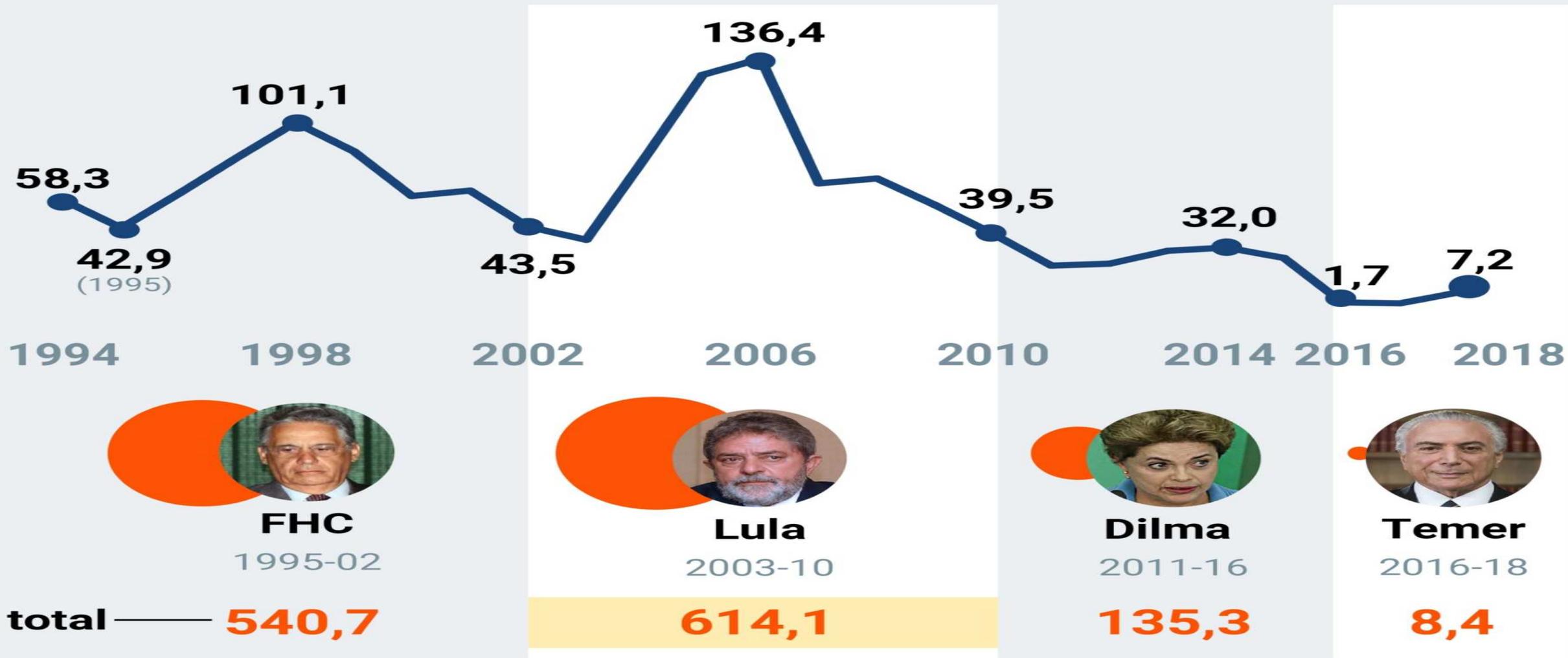
Questões que geram indefinições nos direitos de propriedade no Brasil



- Coexistência de direitos de propriedade, com posses e terras devolutas;
- Indefinição das fronteiras claras entre terras públicas e privadas;
- Dificuldades de construção de um cadastro que integra registro (legal) e as informações cadastrais;
- Ampliam-se as dificuldades de se construir um cadastro que integre as informações mapeadas de terras privadas e públicas, por causa dos anteriores;

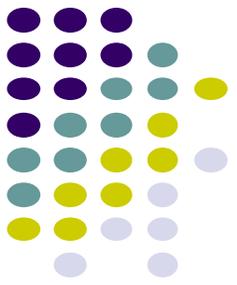
BRASIL DISTRIBUIU TERRAS PARA MAIS DE 1,2 MILHÃO FAMÍLIAS

nº de famílias assentadas pela reforma agrária (em milhares)

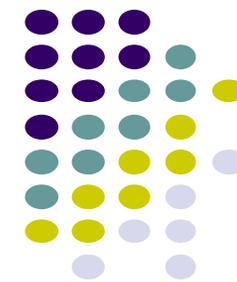


fonte: pesquisa de Renata Cattelan, Marcelo Lopes de Moraes e Roger Alexandre Rossoni com base em dados do Incra (2019)

Reforma Agrária brasileira -1985-2018

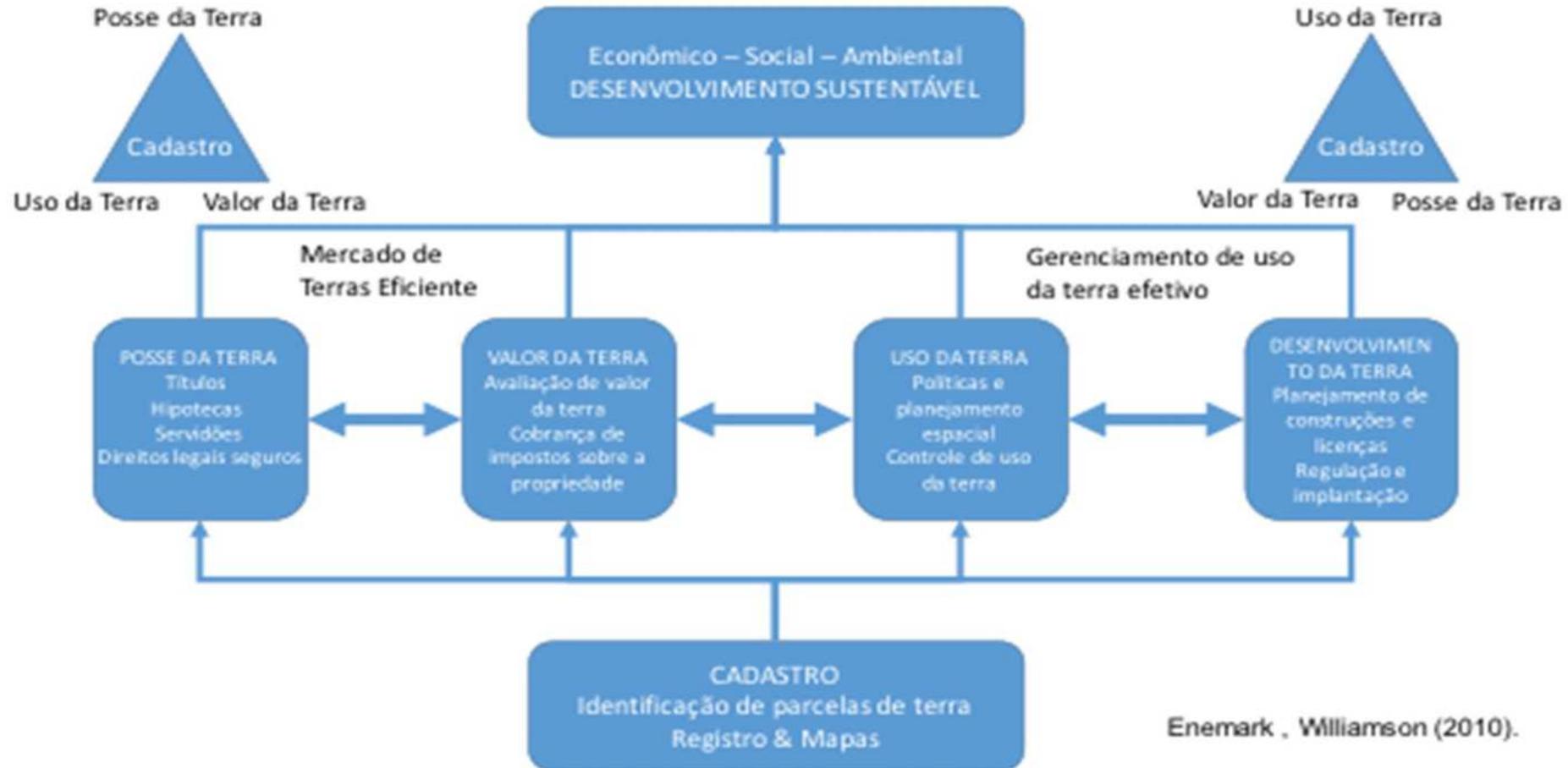


- Expressiva – pelo menos 1,2 milhões de famílias assentadas – somente possível dada a força política do MST e das esquerdas na época;
- Situação fundiária de beneficiários ainda precisa ser resolvida;
- Não há informações precisas de seu custo – mas parece que foi bastante elevada, pela legislação existente;
- Em muitos casos muito bem sucedida, possibilitando um desenvolvimento sustentável em várias regiões do país;
- Mas em outras não, ocorrendo um processo de reconcentração das terras;
- Com base em experiências internacionais uma Reforma agrária que transforme a situação agrária do país requer uma situação política transformadora radical;



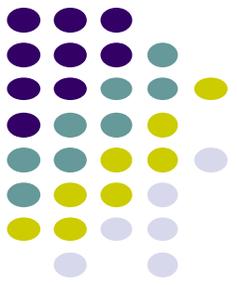
Governança de terras

Perspectiva Global de Administração Fundiária



Enemark, Williamson (2010).

O que é 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.

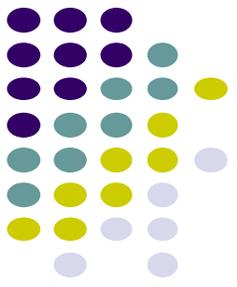
Benefícios da Governança de Terras (II)



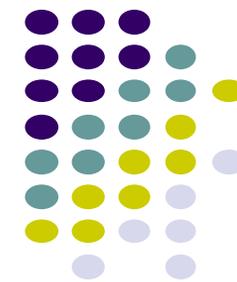
- a. **Transparência na gestão territorial e garantias aos direitos em geral** – a transparência e busca de eficiência na gestão da terra cria um ambiente propício aos negócios, e por sua vez, leva a uma maior confiança nas instituições governamentais;

- 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)

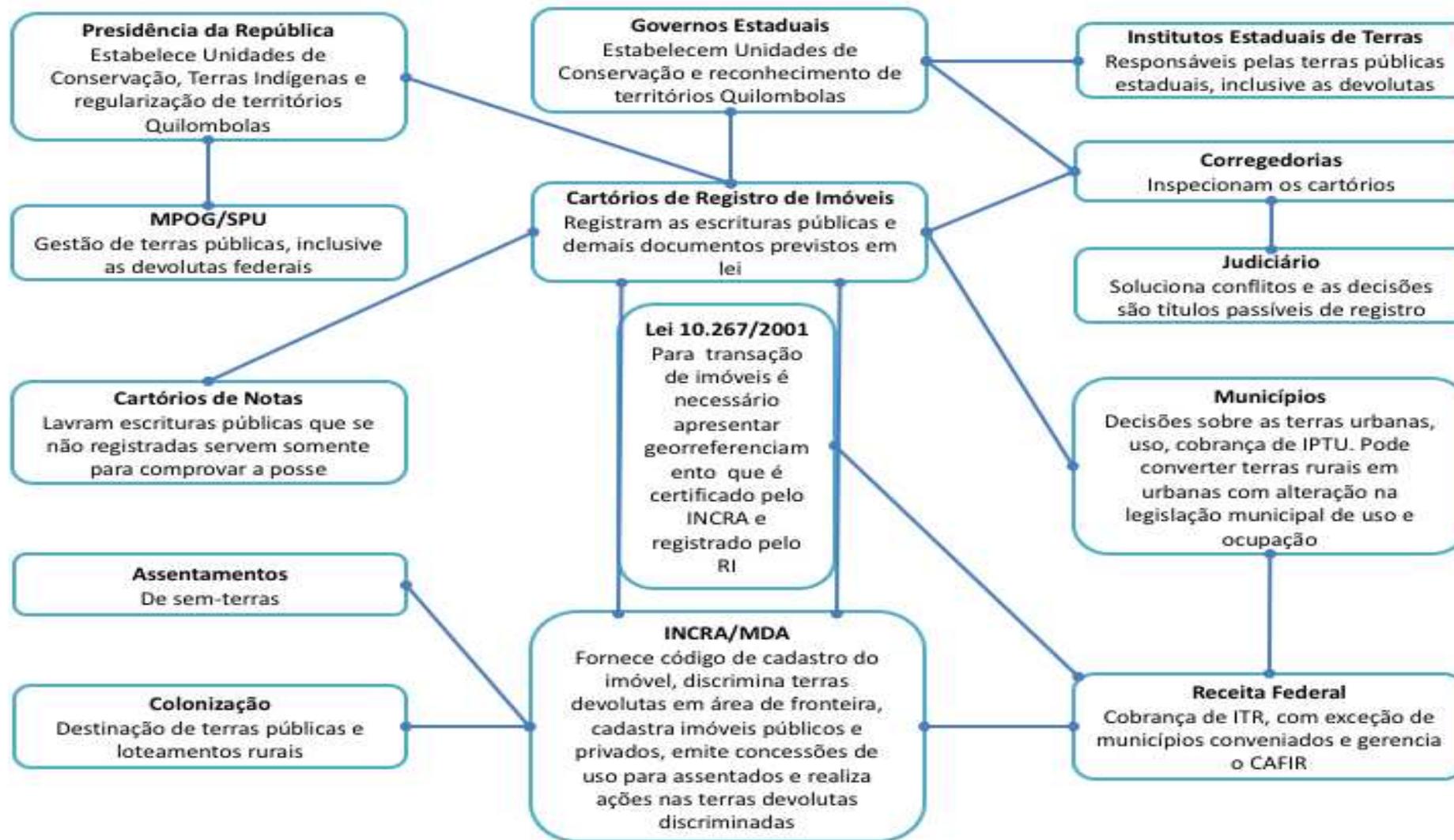
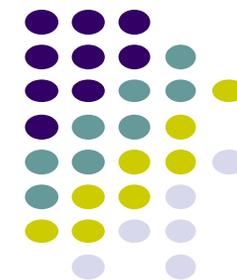


- d. **Segurança nos direitos associados à posse da terra** - garantir a segurança em toda a gama de direitos à terra ajuda na estabilidade social e incentiva o uso adequado da terra;
- e. **Direitos de propriedade transparentes** - segurança e regularidade nos direitos de propriedade são essenciais 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



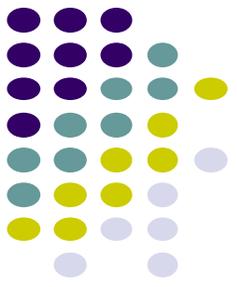
Principais avanços na Governança de terras no Brasil

Situação atual da Administração Fundiária no Brasil



Fonte: legislação em vigor e Reydon (2006, 2011 e 2017)

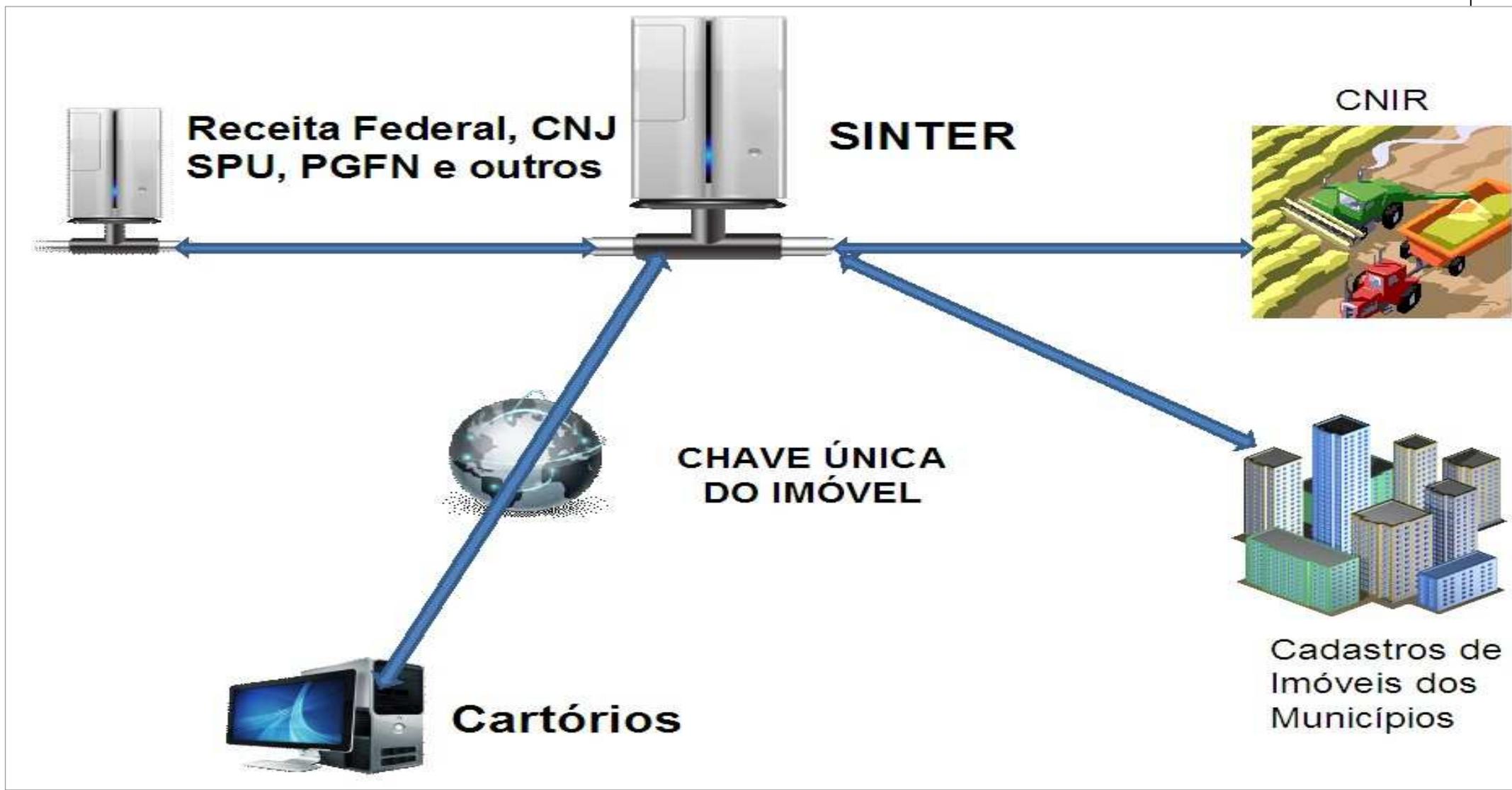
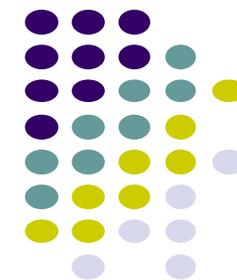
Importantes avanços recentes na governança fundiária no Brasil



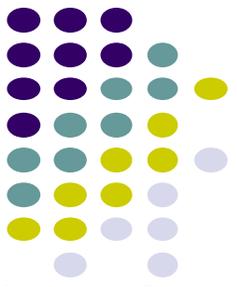
- Cadastro – Rural - Lei 10.267/2001 SNCI, SIGEF, CNIR e SINTER (2016); CAR
- Gestão das Terras Públicas – Câmara Técnica do Terra Legal
- Regularização - legislação, práticas - vários órgãos – SPU, Terra Legal, INCRA (Assentamentos), Cartórios, Corregedorias estaduais;
- LEI -13.465/17 – Simplifica e integra a regularização fundiária rural e urbana
- Voluntary Guidelines (FAO); LGAF (Banco Mundial); ISO 19152 – 2012 e 2024 - LADM; IGIF-UN-GGIM

NÚMEROS GERAIS ACERVO FUNDIÁRIO			
Administração Direta do Incra			
Tipo	Polígonos	Área (ha)	% do total
ASSENTAMENTOS	7.674	75.925.788,39	8,92
TERRITÓRIOS QUILOMBOLAS	420	2.866.543,77	0,34
CERTIFICAÇÃO DE IMÓVEIS/PARCELAS PUBLICO	27.312	95.755.667,21	11,25
CERTIFICAÇÃO DE IMÓVEIS/PARCELAS PARTICULAR	431.296	205.532.088,76	24,14
CONVÊNIOS DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA INCRA	107.853	4.335.993,96	0,51
Subtotal	574.555	384.416.082,09	45,15
ACESSO A BASE DE ENTIDADES PARCEIRAS			
Tipo	Polígonos	Área (ha)	
ÁREA INDÍGENA	607	119.553.662,85	14,04
UNIDADES DE CONSERVAÇÃO	1.641	162.776.197,70	19,12
POLÍGONOS GEORREFRENCIADOS PELA SRA	80.041	3.254.260,69	0,38
POLÍGONOS GEORREFRENCIADOS PELO TERRA LEGAL	183.438	22.218.245,85	2,61
Subtotal	265.727	307.802.367,10	36,15
Total Geral Georeferenciado	840.282	692.218.449,19	81,30
Area Total do Brasil		851.487.600,00	100,00

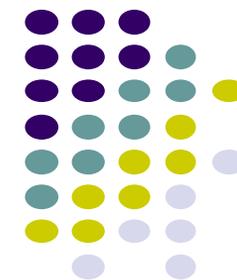
SINTER – uma proposta de integração dos cadastros



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.



O Kadaster e os Países Baixos



Kadaster dos Países Baixos

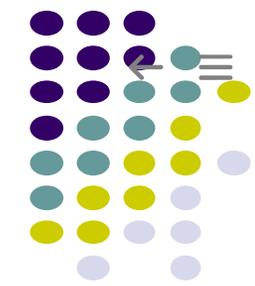
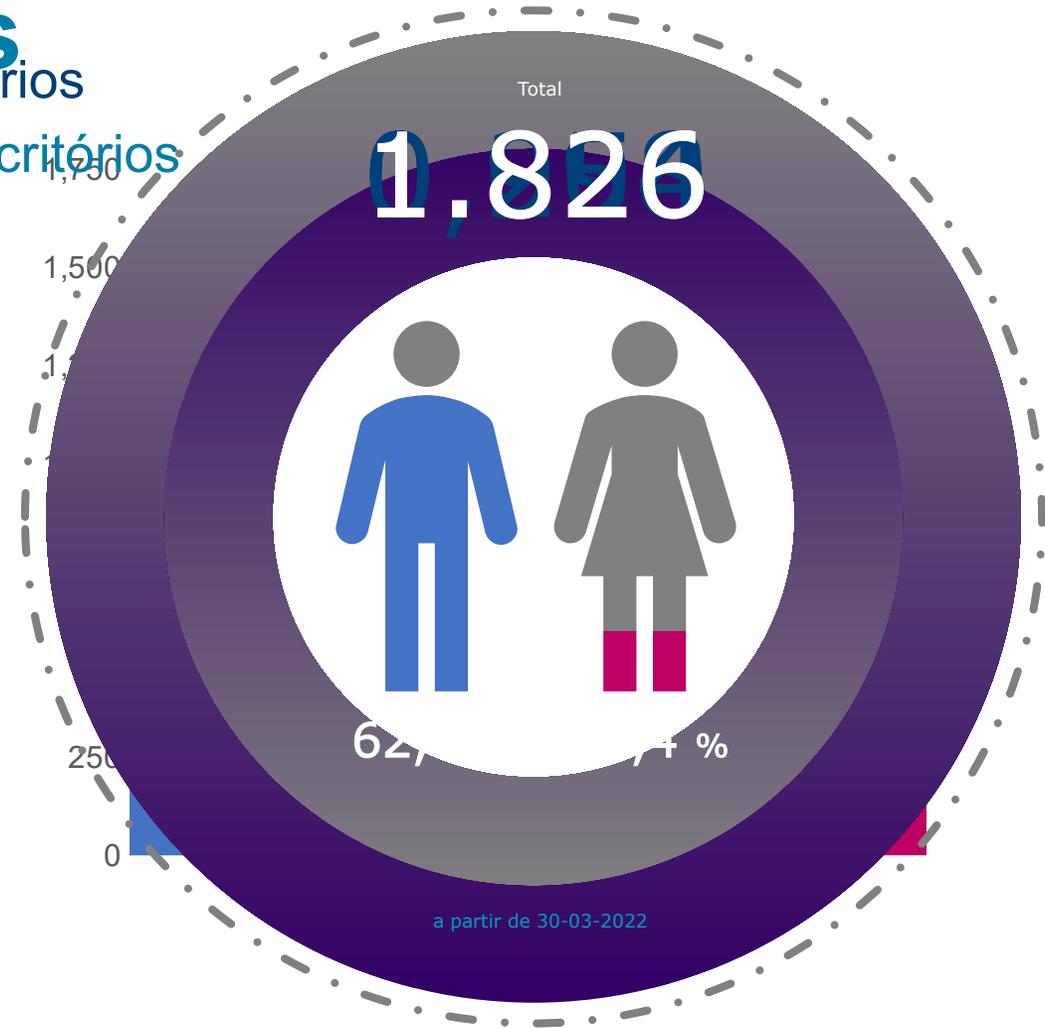
- Órgão do Governo - Auto-sustentável, Autônomo
- Instituição integrada por:
 - ✓ Cadastro,
 - ✓ Registro,
 - ✓ Mapeamento Nacional
- Cada m² do território está inserido no sistema
- Quadro jurídico: 2 leis
 - ✓ Lei de Kadaster, Registro, Mapeamento
 - ✓ Lei de organização de Kadaster



funcionários

funcionários

e escritórios



Geração BB
1940 - 1954



Geração X
1955 - 1969



Geração Y
1970 - 1984



Geração Z
1985 - 1999



figuras-chave

Principais numeros 2021

536.200

escrituras de transferência

544.900

escrituras de hipoteca

91.600

Entradas de pesquisa

36.4 bilhão

visualizações PDOK

5,6 bilhões

visualizações BGT

947.000

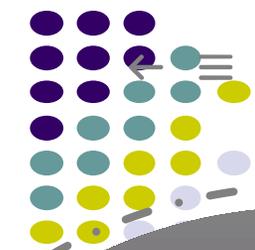
notificações KLIC

28 milhões

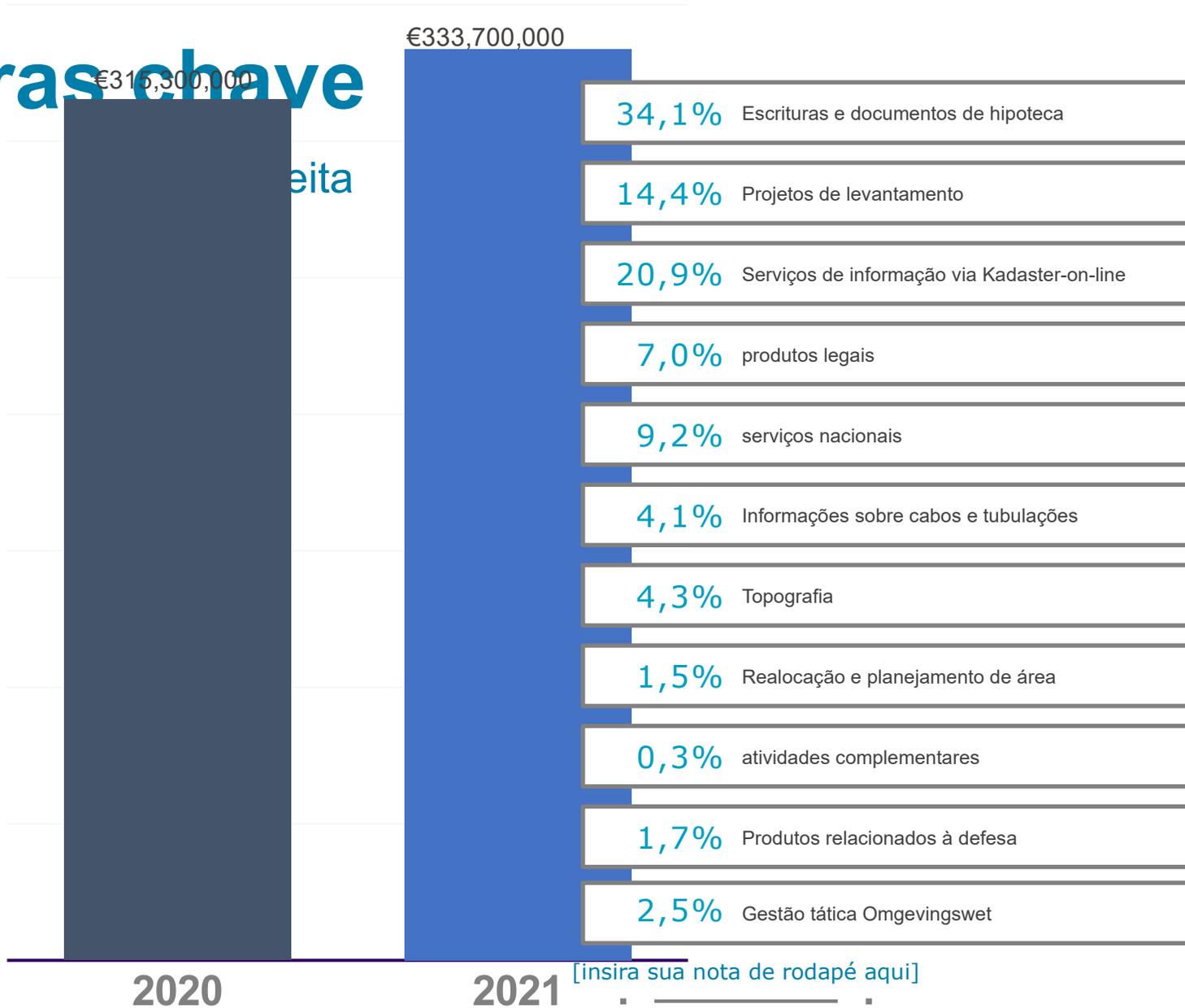
produtos de informação

1,6 bilhão

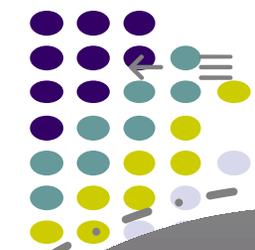
Consultas de SACO



figuras chave



[insira sua nota de rodapé aqui]





O que o Kadaster faz ?



Registro de imóveis



Mapeamento e Geo



Reestruturação fundiária



Registros Chave



Serviços de Informação



**NSDI/Information node/
E-government**



Mapeamento Topografico



**Rede de referência
geodetica nacional**



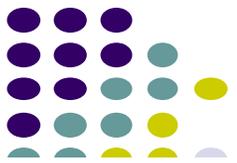
Cabos e tubulações

BASISREGISTRATIE

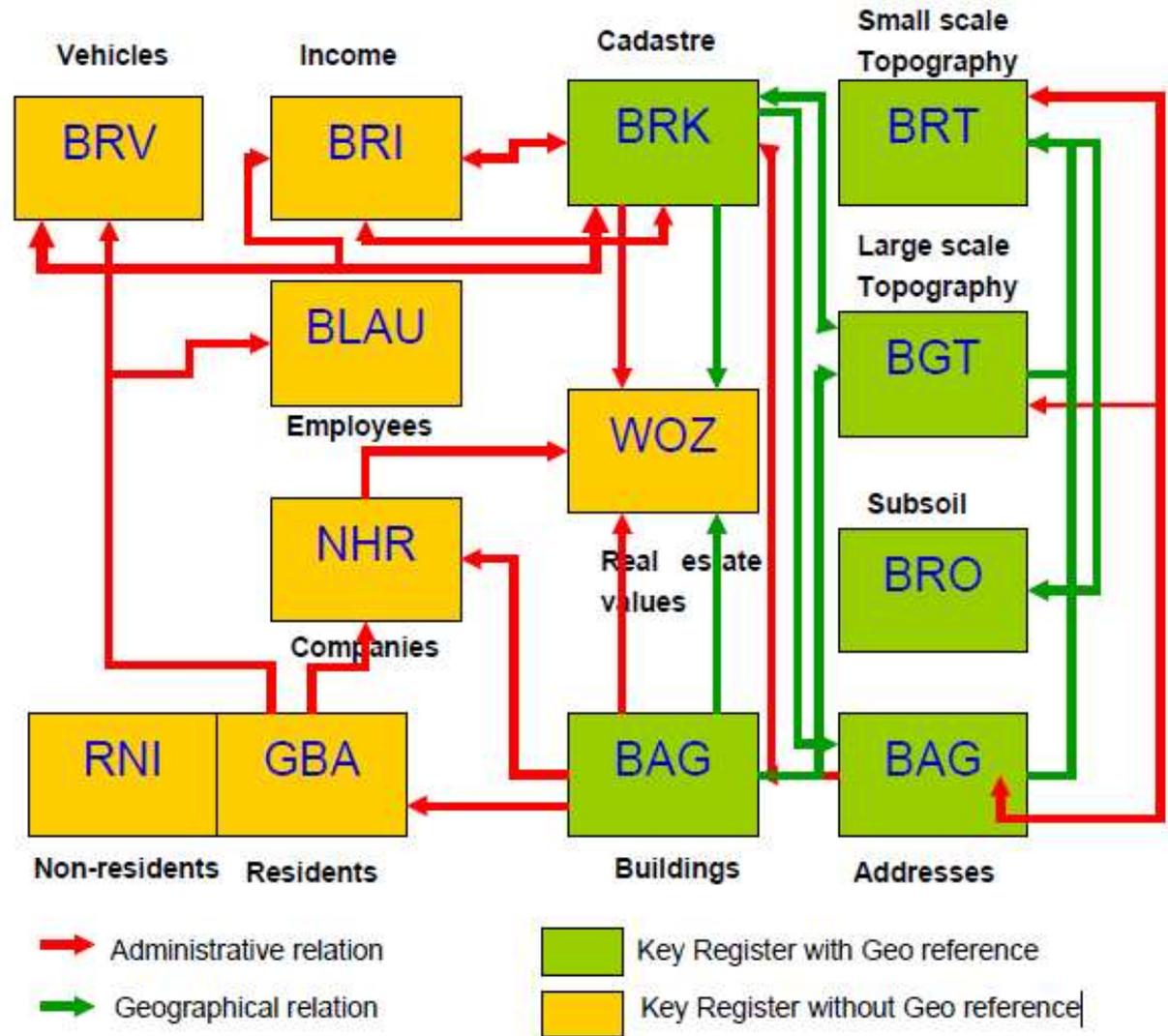
éénmalige inwinnig, meervoudig gebruikt

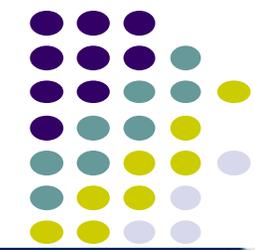


Registros básicos



Principio:
Colectar datos una
só vez, utiliza-los
muchas veces.





De processo para network



Colômbia

Metodologia inovadora, rápida e participativa que se alinha com instituições governamentais na administração de terras em nível local e nacional.

Trabalhar em áreas urbanas, rurais, afrodescendentes e indígenas.

19/12/2024



Chade

Testar diferentes **tecnologias modernas** para aconselhar sobre uma abordagem adequada para modernizar os processos de administração de terras de acordo com as práticas recomendadas internacionais.

Colaboração com parceiros do setor, como a Esri e a Trimble Inc.



Indonésia

O Registro Participativo de Terras foi projetado como um processo sistemático de titulação de terras centrado na comunidade, coletando os dados espaciais e legais necessários.

O governo indonésio partiu de um piloto para aumentar o registro, levando a 80 milhões de parcelas registradas em 10 anos.

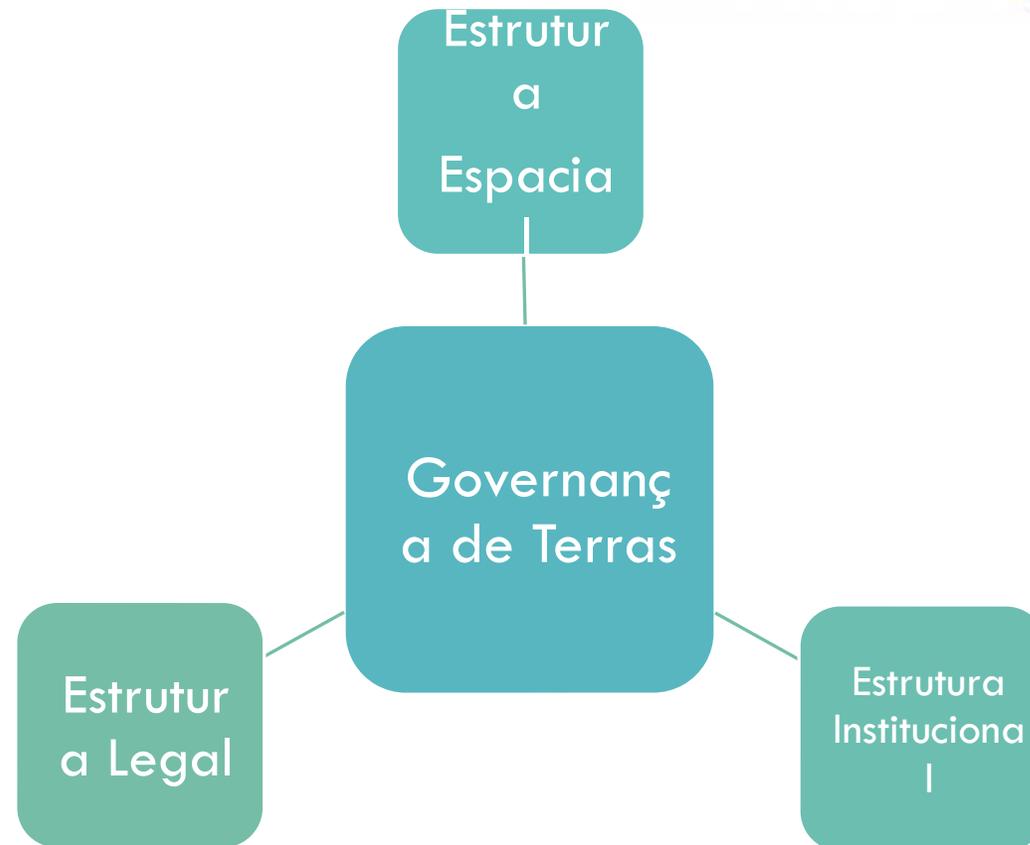


kadaster

FIT FOR PURPOSE

Princípios Básicos:

- Tecnologias acessíveis para o mosaico fundiário
- Adoção de uma estrutura legal flexível
- Articulação institucional



Flexível

Inclusivo

Participativo

Acessível

Confiável

Possível

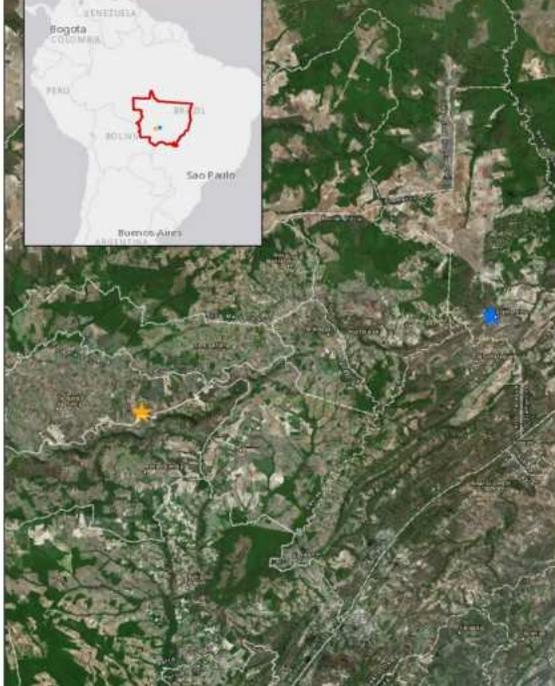
Atualizável

Experiências importantes do IGT

- **Projeto Tangará da Serra** – regularização de pequenos proprietários utilizando a metodologia Fit for Purpose numa parceria entre o Kadaster Internacional, o IGT, Cartorio de registro de imóveis de Tangará da Serra, INCRA.
- **Projeto LADM – Brasil** – capacitação de altos funcionários da Receita Federal, do INCRA, do MDA, do SERPRO na metodologia LADM para gerar a interoperabilidade do sistema de Administração de terras no Brasil (NSDI) parceria entre Kadaster Internacional, IGT, Universidade de Twente.
- **Land Rights Risk Profiles Brazil** - IGT e Landesa
- **Avaliação de riscos fundiários e impactos nas cadeias de suprimento agrícolas** – Projeto para Nestlé, executado pelo IGT em parceria com Landesa, Proforest.⁴³
- **“IP&LCs governance in Nature-Based Solutions – Southeast Asia Assessment”** – projeto para Conservation Internacional, executado pelo IGT em parceria com Global Land Alliance.

Tangará da Serra





Tangará da Serra MT 2017/18

- Objetivo – piloto FfP de regularização fundiária de pequenos proprietários no estado do Mato Grosso. Possibilitou georreferenciar, certificar e registrar todos os imóveis rurais e outras modalidades fundiárias que ainda eram posses sem a devida segurança jurídica.



Land Administration Domain Model (LADM)

2023



Instituto Governança de Terras



Introdução ao LADM e ao UML

Demonstrações e atividades práticas

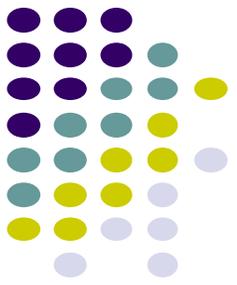
Discussões e adequações à realidade brasileira

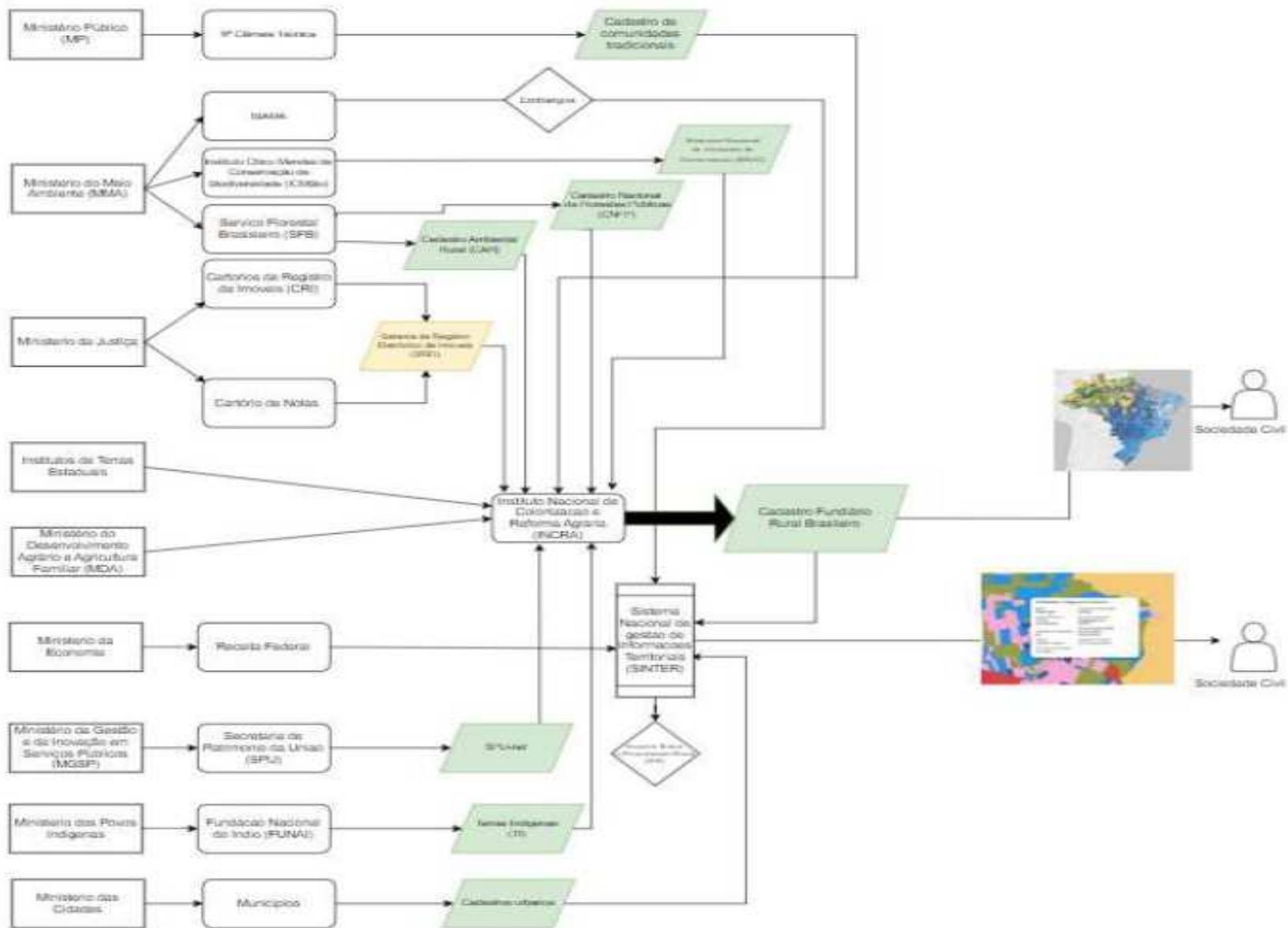
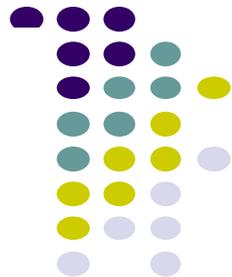
INCRA

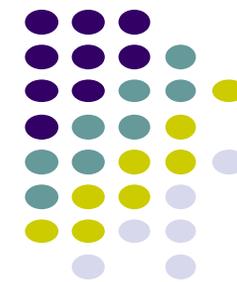
RFB

SERPRO

LADM – Capacitação no Brasil

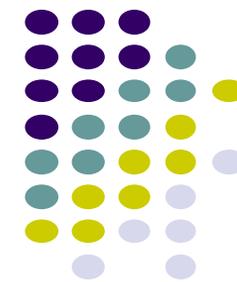






Desafios na Governança de Terras no Brasil

Governança de terras efetiva



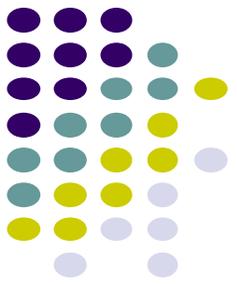
- a. Garante os direitos das propriedades privadas para: compra e venda, arrendamento, garantias no crédito, concessão de pagamentos por serviços ambientais, entre outros;
- b. Possibilita identificar as terras públicas, para o adequado uso: na criação de Unidades de Conservação, Terras Indígenas, assentamentos, colonização ou outros;
- c. Estabelecer as demais políticas fundiárias: reforma agrária, crédito fundiário, tributação sobre a terra;

Governança de Terras efetiva II



- d. Regular as compras de terras: no acesso à estrangeiros, à proprietários com muitas terras ou a regiões específicas;
- e. Zonar o uso da terra: regular, colocando limites, na produção agrícola e pecuária em regiões específicas;
- f. Regular a conversão de terras agrícolas em urbanas;
- g. Ter cadastros atualizados para viabilizar a cobrança correta, efetiva e justa de ITR e do IPTU;

Passos para a construção de Governança Fundiária eficiente (I)



1. Estado brasileiro precisa assumir seu papel de gestor das terras;
2. Construção de um cadastro integrado/interoperável (SIGEF, CAR, e outros);
3. Regularização das posses privadas existentes;
4. Estado precisa identificar, mapear e se apropriar de todas as terras públicas (devolutas, Indígenas, Unidades de conservação, terras da marinha etc) e inseri-las no cadastro.

Passos para a construção de Governança Fundiária eficiente (II)



5. Integração das legislações fundiárias federais, estaduais e municipais para os fins acima;
6. Criação de um quadro institucional que atenda as necessidades de Governança Fundiária pelos temas;
7. A gestão da governança de terras tem que estar junto a presidência da república - órgão hierarquicamente superior aos ministérios;



Governança brasileira na pratica





Algumas considerações finais

- Os problemas fundiários brasileiros continuam graves e precisam ser encarados e resolvidos;
- Sua origem é histórica, não é responsabilidade de qualquer dos órgãos envolvidos
- O principal passo para se obter soluções construir um sistema interoperável de adastro e de Governança de Terras ;
- Um bom exemplo é dos Países Baixos. É para nos inspirar e não copiar;
- O país precisa compreender que precisa conhecer sua realidade física para poder implementar as políticas devidas.
- E fazer a Reforma Agrária nas terras disponiveis e arrecadadas;

Tudo acontece em algum lugar no e em

algum momento.

GRATO pela atenção

Prof. Dr. Bastiaan P. Reydon

bastiaan@unicamp.br

