

**ATO DE
LANÇAMENTO
DO PROJETO**



**“60 Anos do Estatuto da
Terra: a Reforma Agrária
como instrumento de
inclusão social, segurança,
soberania alimentar e
desenvolvimento
sustentável.”**

GOVERNANÇA DE TERRAS: DA TEORIA À REALIDADE BRASILEIRA

Vitor Bukvar Fernandes

Doutor em desenvolvimento econômico pelo IE/Unicamp
Instituto Governança de Terras (IGT)



Brasília, 29 de novembro de 2023

ROTEIRO

Contexto: história
da ocupação
territorial
brasileira

A perspectiva da
governança de
terras

Governança de
terras no Brasil:
como avançar?

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:

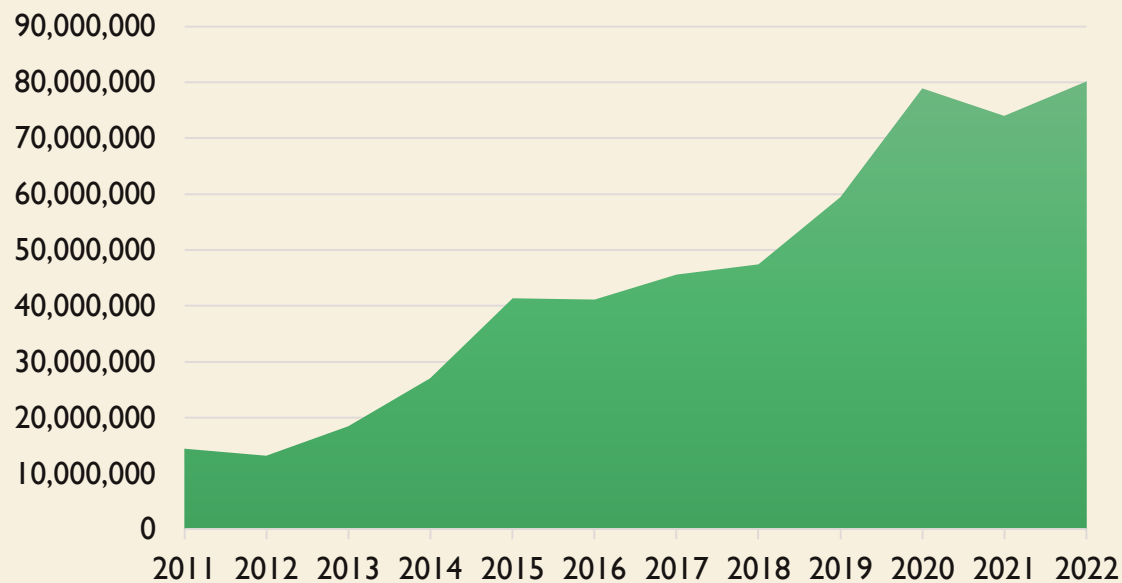
- Crescimento da produtividade agropecuária sem alteração da estrutura fundiária
- Manutenção da privatização das terras devolutas e concentração fundiária

Constituição de 1988:

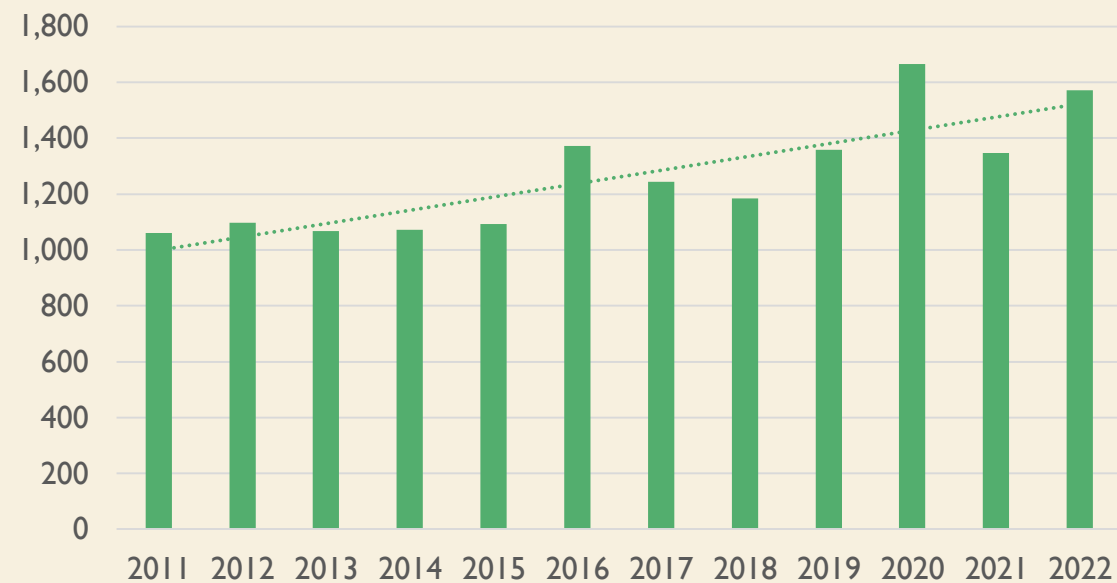
- Apesar das expectativas, não se tocou nos problemas centrais (ex: definição de propriedade improdutiva não normatizada, falta de cadastro, continuidade do apossamento de terras devolutas, ITR não funcional)

CONFLITOS POR TERRA

Área envolvida (ha)



Número de conflitos

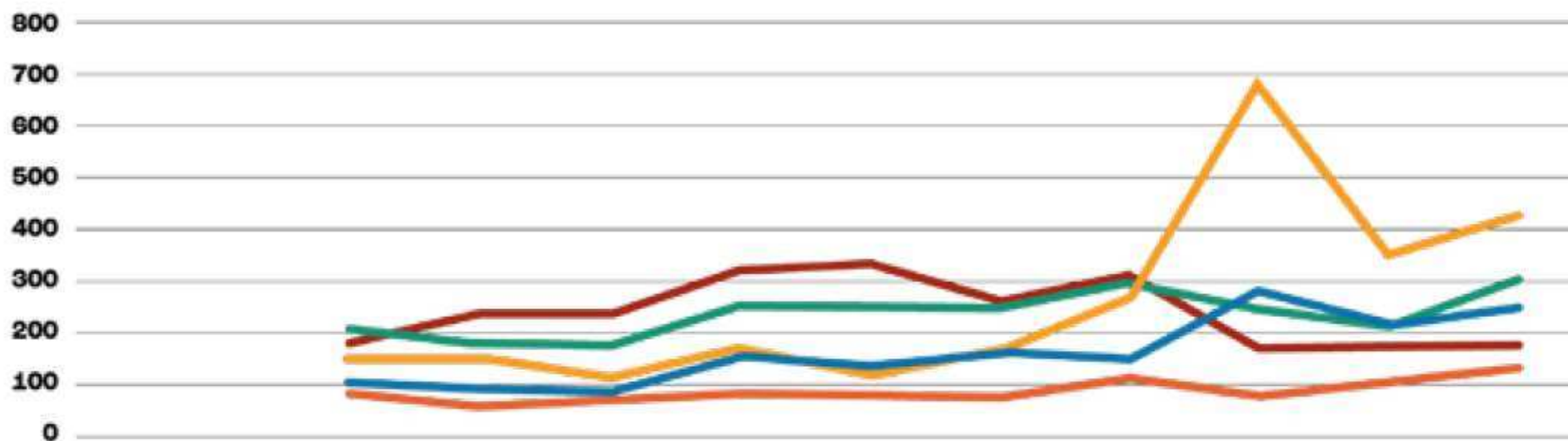


Fonte: Comissão Pastoral da Terra (2023)

CONFLITOS POR TERRA

Gráfico 1 – Categorias que sofreram violência pelo número de ocorrências de conflitos por terra (2013–2022) ¹⁹

N.º de ocorrências



	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Indígenas	145	145	112	162	114	158	265	681	347	423
Assentados	81	56	64	76	67	71	101	76	103	128
Posseiros	199	175	170	246	246	248	294	246	211	295
Sem Terra	175	232	235	314	327	256	304	166	174	171
Quilombolas	99	85	84	148	130	162	146	276	215	244

Indígenas Assentados Posseiros Sem Terra Quilombolas

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”.

WHO OWNS BRAZILIAN LANDS? (2019)

- 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

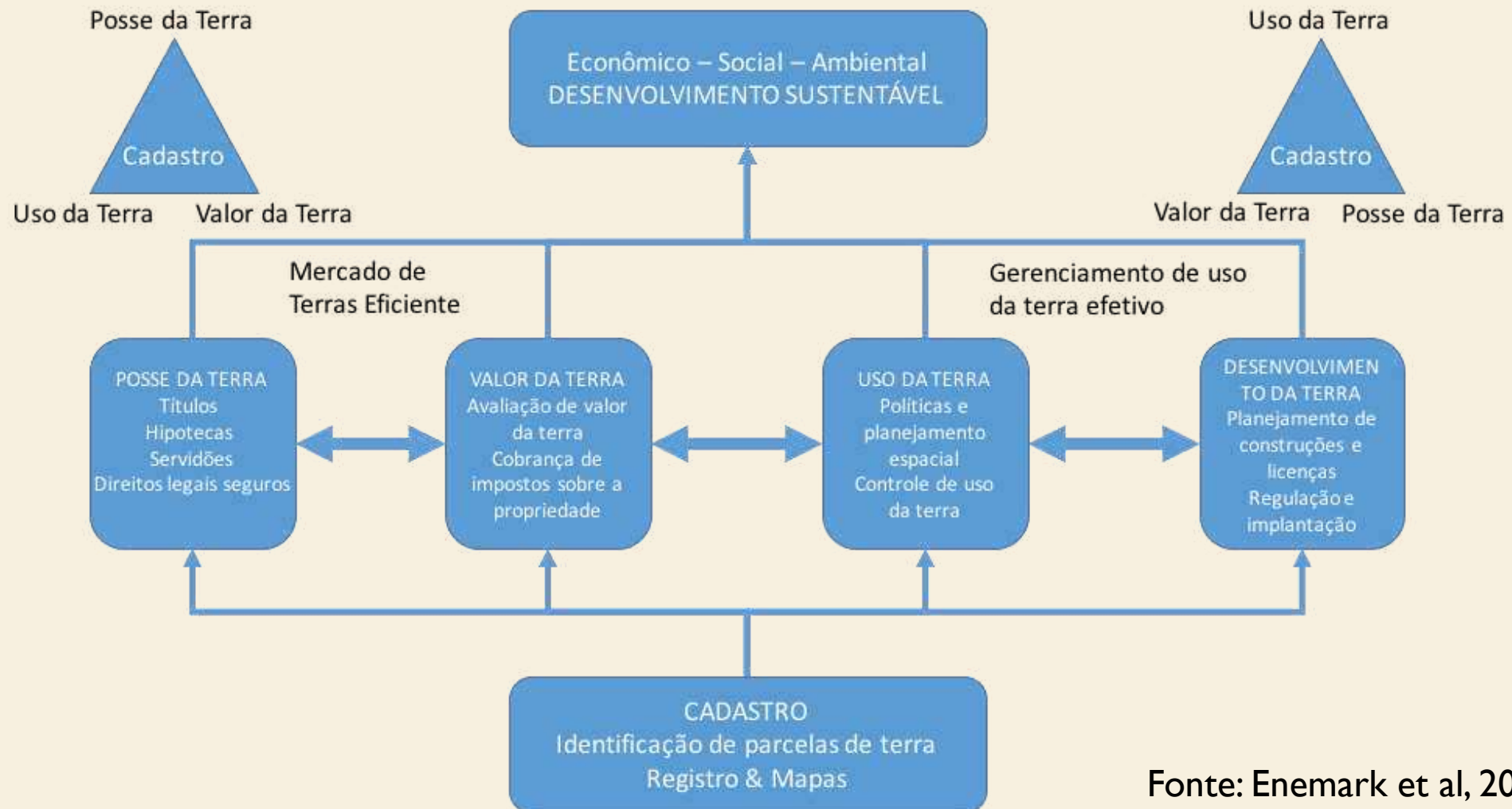
Categorias	Hectares	%
Propriedades privadas do CAR	173.844.446	20,4%
Propriedades privadas do SIGEF	188.782.796	22,2%
Propriedades particulares do Programa Terra Legal	9.830.630	1,2%
Territórios	3.117.971	0,4%
Assentamentos Rurais	41.736.096	4,9%
Territórios Comunitários	1.779.373	0,2%
Reservas Indígenas	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%
Não registrado	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%

Fonte: Sparovek et al (2019).

GOVERNANÇA DE TERRAS

- Governança de Terras 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
- Governança é conceitualmente mais amplo que governo
- Ênfase nos processos e instituições
- Regras e estruturas que permeiam relações, tomada de decisões e o cumprimento das regulações
- Inclui regras formais e informais ou costumeiras

PERSPECTIVA GLOBAL DA ADMINISTRAÇÃO DE TERRAS



AVALIAÇÃO DA GOVERNANÇA FUNDIÁRIA BRASILEIRA (LGAF, 2014)

Quadro legal e institucional problemático gera 6 áreas de fragilidade da governança fundiária

- Existência de extensas áreas com indefinição dos direitos de propriedade;
- Registro de propriedades nos cartórios incompletos, desatualizados e nem sempre confiáveis;
- 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;
- Governança negligente na aquisição de terras e florestas.

AVALIAÇÃO DA GOVERNANÇA FUNDIÁRIA BRASILEIRA (LGAF, 2014)

- 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
- Existência de múltiplos órgãos, políticas e legislações não articuladas atuando no tema

DEBILIDADE NA GOVERNANÇA/REGULAÇÃO

- Uma legislação detalhada e confusa;
- Ausência de órgão responsável pela governança – 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.

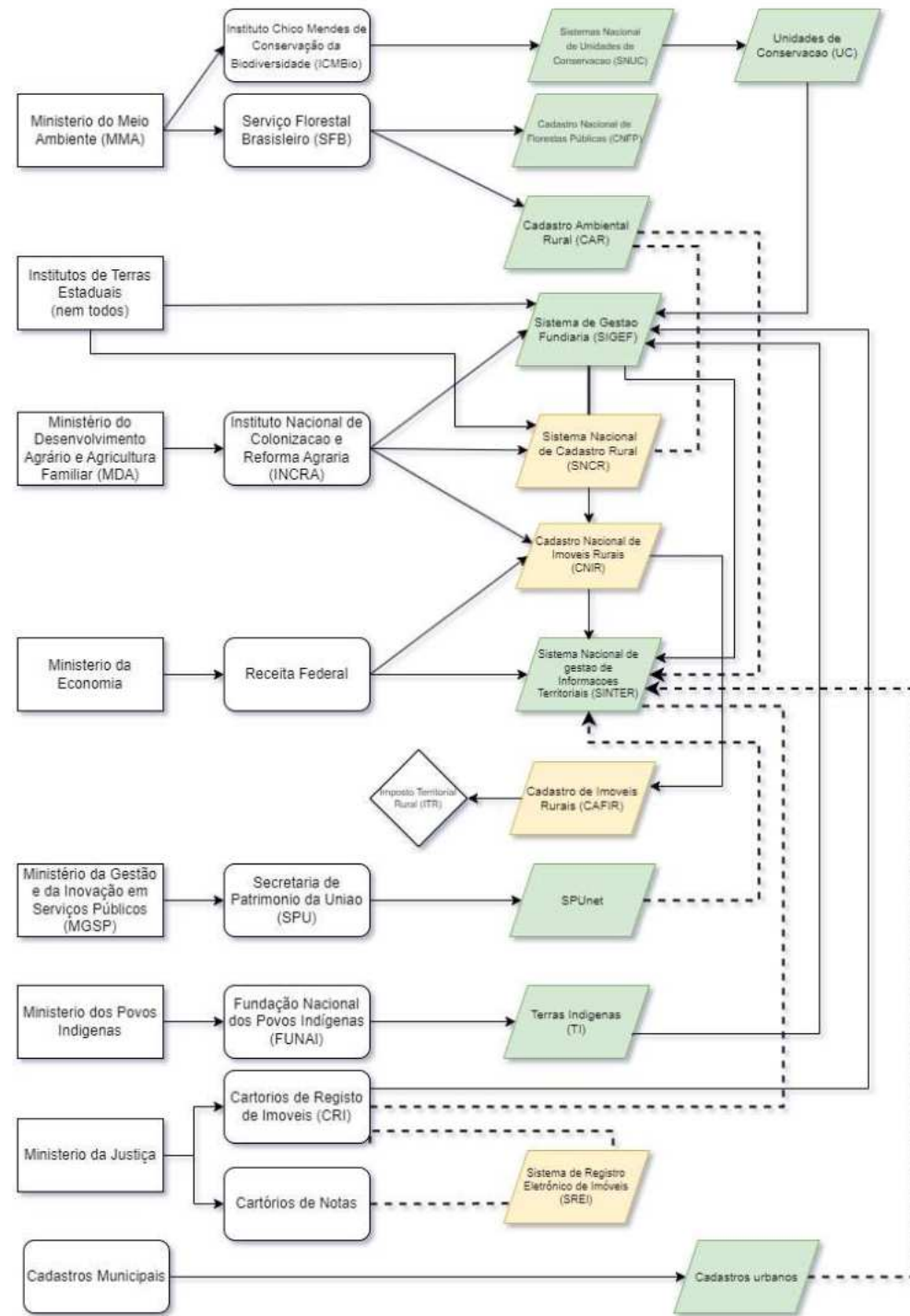
QUESTÕES QUE GERAM INDEFINIÇÕES NOS DIREITOS DE PROPRIEDADE

- 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.

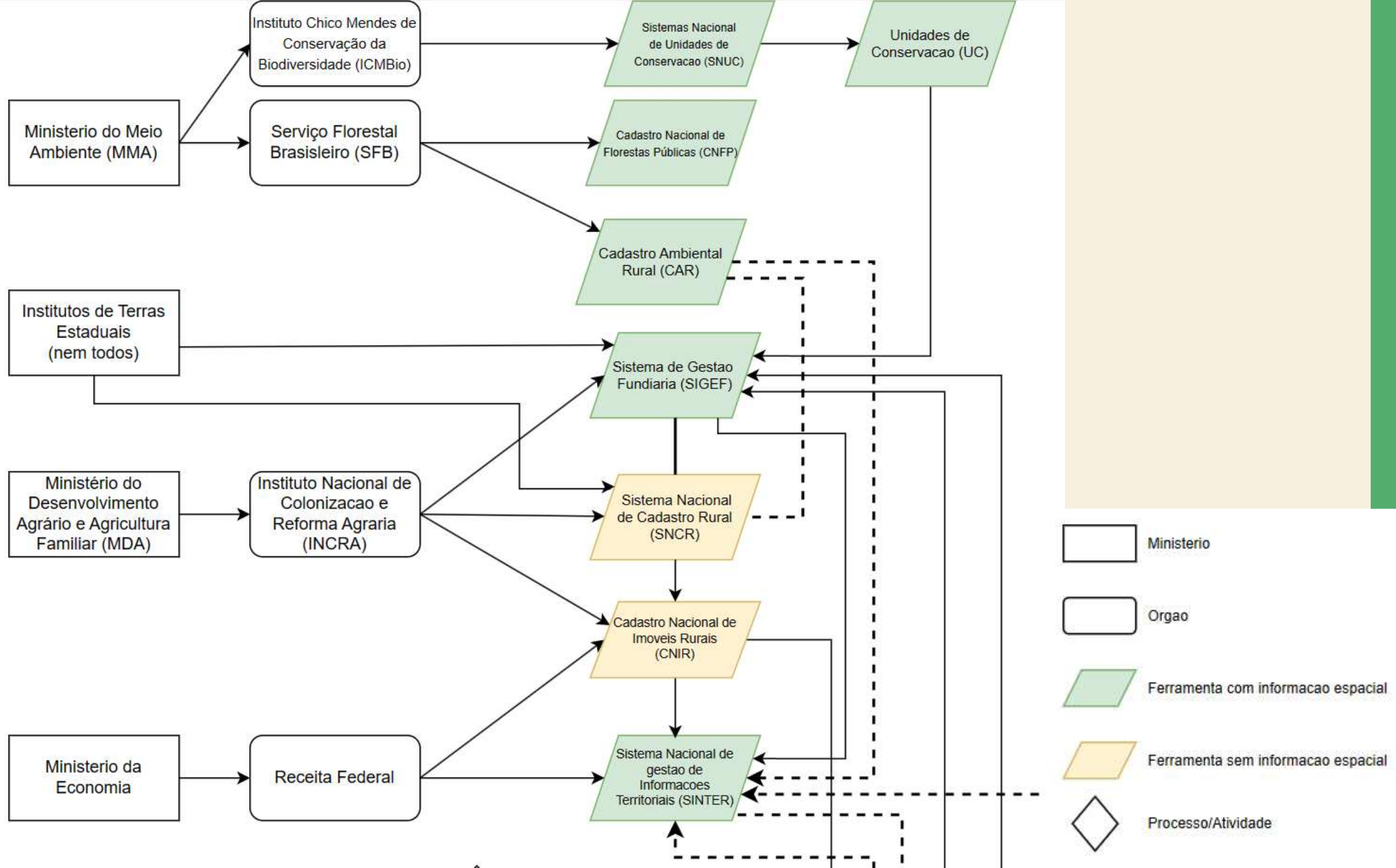
PROBLEMAS DOS MERCADOS DE TERRAS NO BRASIL

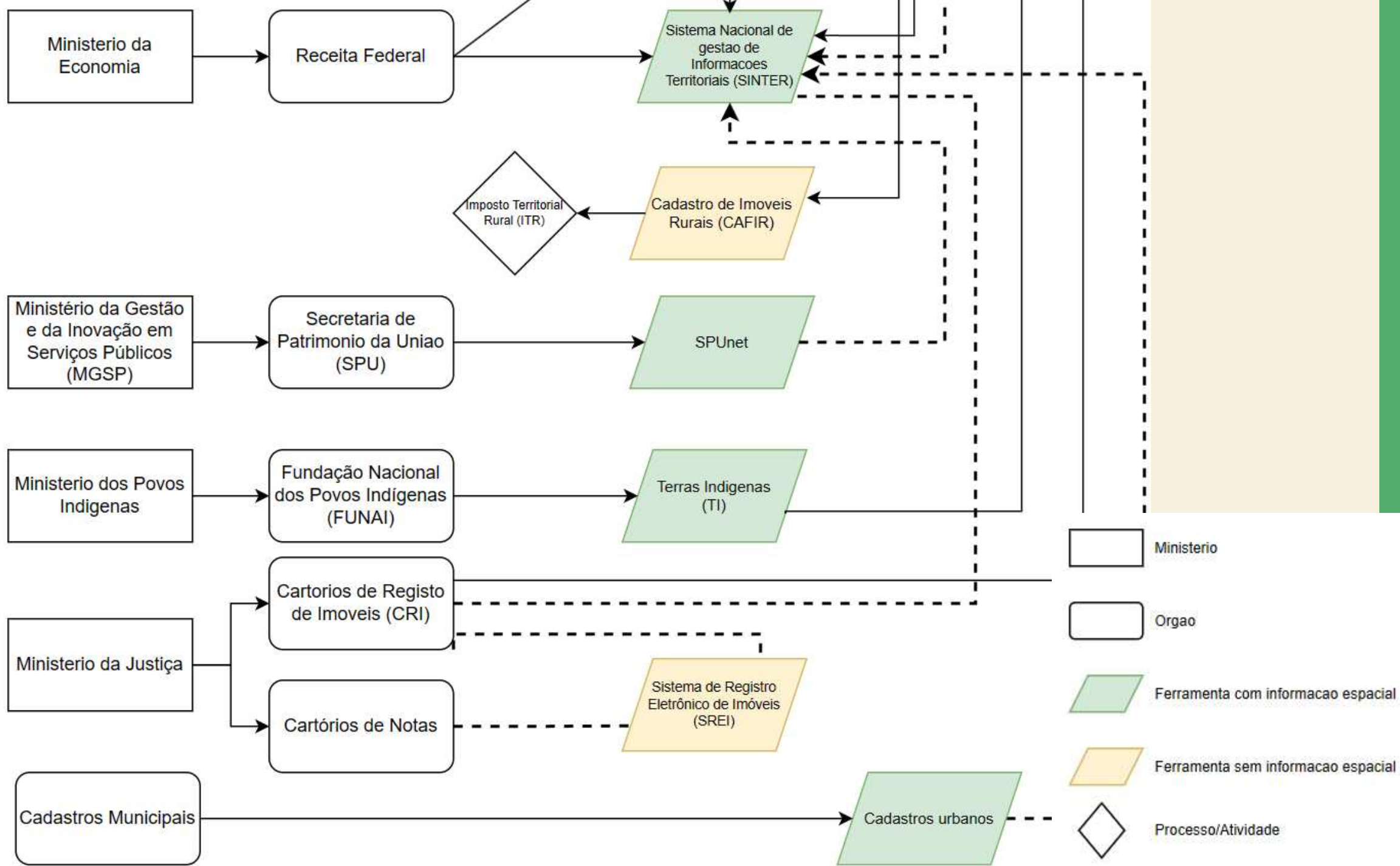
- Preços da terra elevados e falta de imposto efetivo estimula uso especulativo;
- Sistema de registro atomizado (não há integração);
- Concentração da propriedade da terra;
- Elevado grau de informalidade;
- Ausência de um cadastro integrado;
- Falta de controle sobre o uso e ocupação de terras.

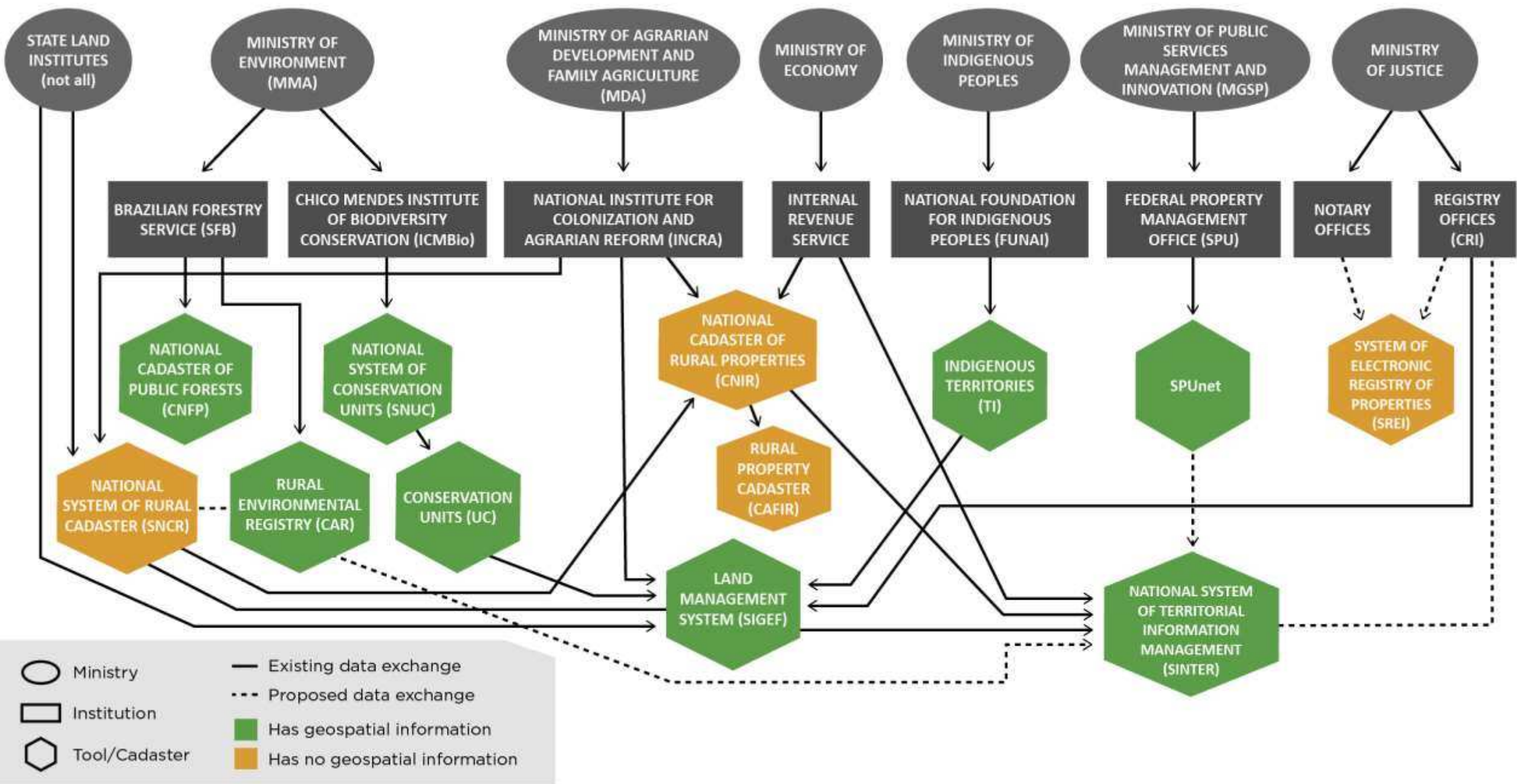
INSTITUIÇÕES E CADASTROS



Fonte: André Mano, Gabriel Siqueira, Bastiaan Reydon e Vitor B. Fernandes. Workshop LADM Brasil, Brasília, 2023.







BENEFÍCIOS DA GOVERNANÇA DE TERRAS

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;

Combate à pobreza

- a maior parte da pobreza no Brasil 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

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;

Direitos de Propriedade Transparentes

- segurança e regularidade nos direitos de propriedade dão 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;

Identificação de propriedades e definição de responsabilidades sobre o uso e ocupação dos diferentes tipos de solo, inclusive para fins judiciais: privadas, públicas, devolutas, reservas, etc.

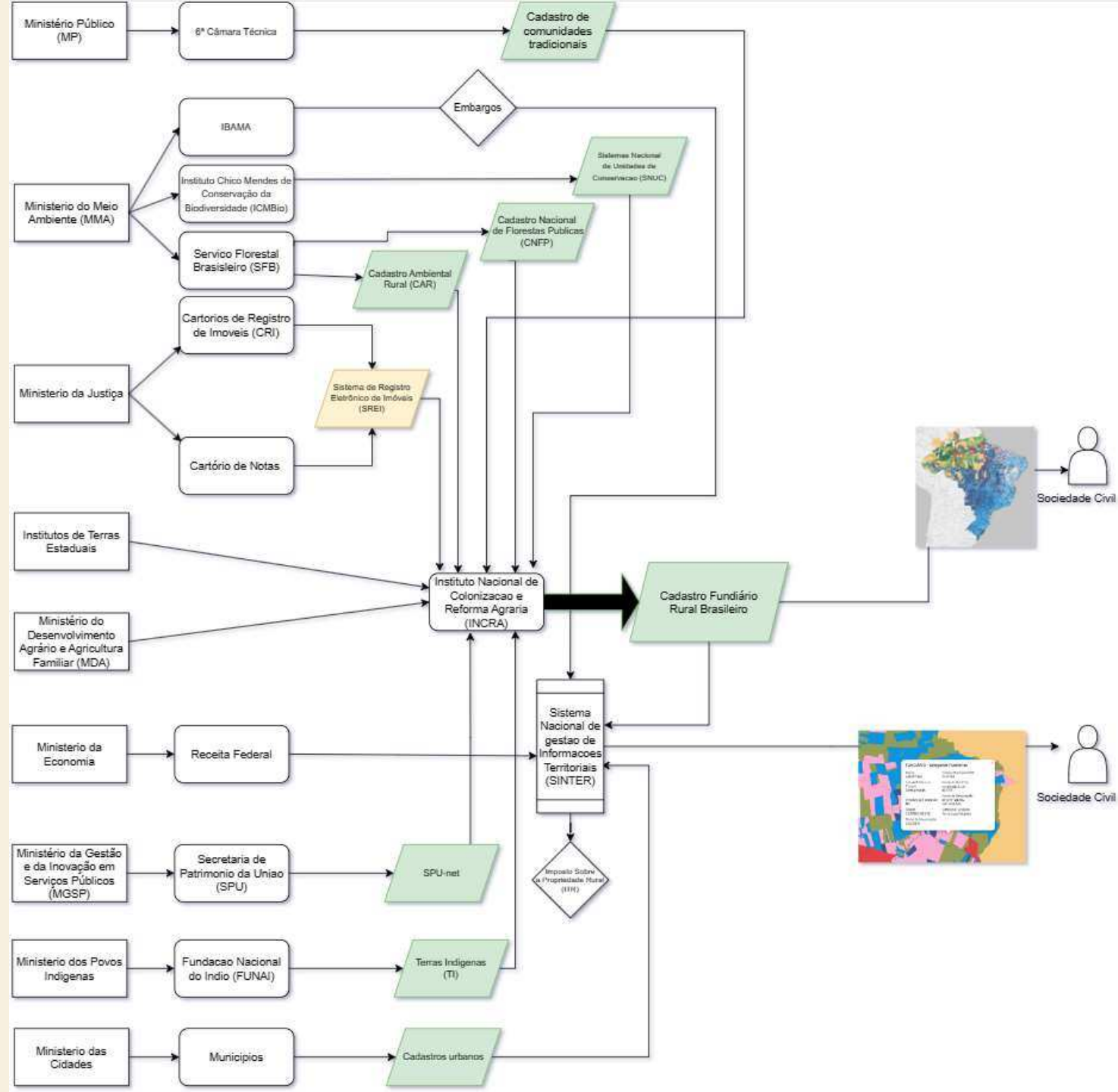
PASSOS PARA A CONSTRUÇÃO DE GOVERNANÇA FUNDIÁRIA EFICIENTE (I)

1. Estado brasileiro precisa assumir seu papel de gestor das terras;
2. Construção de um cadastro integrado
3. Regularização das posses privadas existentes (e adequadas à lei)
4. Estado precisa identificar e se apropriar das terras devolutas

PASSOS PARA A CONSTRUÇÃO DE GOVERNANÇA FUNDIÁRIA EFICIENTE (II)

5. Articulação entre os Institutos Estaduais de Terras
6. Harmonização das legislações fundiárias federais, estaduais e municipais para os fins acima;
7. Criação de um quadro institucional que atenda às necessidades de Governança Fundiária (em proposta pelo MDA);
8. Governança de terras como política de Estado;

COMO PODERIA SER?



QUESTIONAMENTOS FUTUROS

- Fronteira interna em expansão – consequências no curto/médio prazo?
- Como mapear os requerimentos de direitos (esp. quilombolas, indígenas)?
- Como garantir destinação socialmente justa das terras públicas não identificadas/registradas?
- Como articular uma política fundiária integrada?
- Política ambiental e política fundiária – como integrar?
- De olho no futuro: qual a melhor combinação de usos do território para a sociedade como um todo?

Contato:

Vitor Bukvar Fernandes – Diretor @ Instituto Governança de Terras (IGT)

Economista, Doutor em desenvolvimento econômico – Instituto de Economia/Unicamp

CV Lattes: <http://lattes.cnpq.br/6371708502965229>

Email: vitor@igterras.com.br / vitorbukvar@gmail.com



Material suplementar:

- Livro FAO/SEAD - Governança de terras: da teoria à realidade brasileira – [link](#)
- Moção de Apoio à Política Nacional de Governança Fundiária – IX Seminário Internacional de Desenvolvimento Econômico e Governança de Terras, Recife, out. 2023 – [link](#)
- Moção de Apoio ao Cadastro Fundiário Rural - IX Seminário Internacional de Desenvolvimento Econômico e Governança de Terras, Recife, out. 2023 – [link](#)
- Sparovek et al (2019). Who Owns Brazilian Lands? Land Use Policy, v.87, sep. 2019. [Link](#)
- Reydon, Fernandes & Telles (2020). Land governance as a precondition for decreasing deforestation in the Brazilian Amazon. Land Use Policy, v.94, may 2020. [Link](#)
- Reydon, Fernandes, Telles (2015). Land tenure in Brazil: The question of regulation and governance. Land Use Policy, v.42, 2015. [Link](#)
- Instituto Governança de Terras – [Website](#) / [Instagram](#) / [LinkedIn](#)

OBRIGADO!