

DIREITOS DE PROPRIEDADE NO BRASIL RURAL

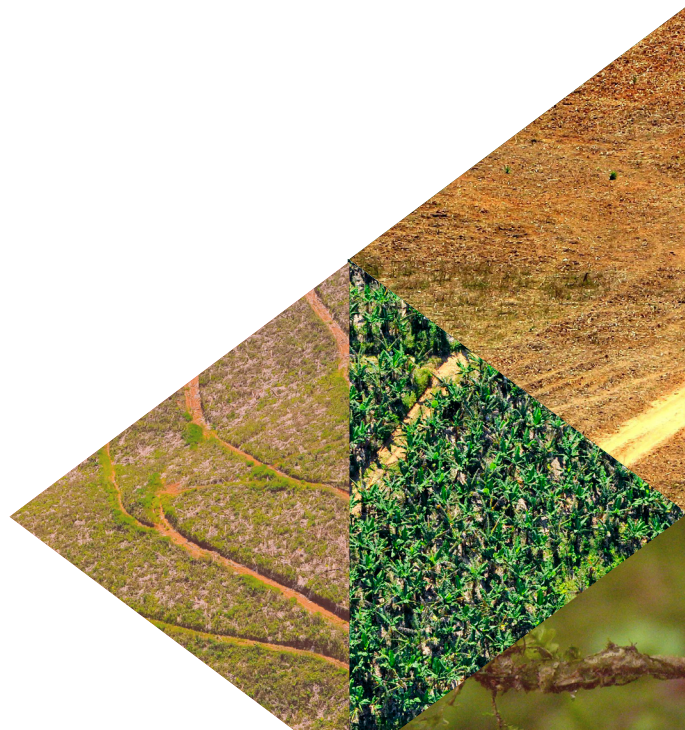
HISTÓRIA, PROBLEMAS E CAMINHOS

Autoras

Rita Damasceno

Joana Chiavari

Cristina Leme Lopes



DIREITOS DE PROPRIEDADE NO BRASIL RURAL

HISTÓRIA, PROBLEMAS E CAMINHOS

Autoras

Rita Damasceno

Joana Chiavari

Cristina Leme Lopes

Rio de Janeiro

Abril 2017

© 2017 Rita Damasceno, Joana Chiavari, Cristina Leme Lopes.

Todos os direitos reservados.

É permitida a reprodução parcial ou total desta obra, desde que citada a fonte e que não seja para venda ou qualquer fim comercial.

Autoras

Rita Damasceno

Joana Chiavari


Cristina Leme Lopes

Edição e revisão de texto

Mariana Campos

Projeto gráfico e diagramação

Meyrele Nascimento e Sarakali Nobre

 Imagens da capa utilizadas sob licença do Creative Commons

A Omidyar Network tem a satisfação de patrocinar este trabalho. No entanto, as conclusões, opiniões e pontos de vista expressados nesse relatório são de responsabilidade das autoras e não necessariamente representam as opiniões da Omidyar Network.

AGRADECIMENTOS

Agradecemos aos participantes dos workshops promovidos pelo Climate Policy Initiative (CPI)/Núcleo de Avaliação de Políticas Climáticas da PUC-Rio (NAPC) e por suas contribuições com apresentações, debates e trocas de informação sobre questões fundiárias no Brasil: Ailton Dias (IEB); Alexandre Jabur (MPF/AM); Aloisio Melo (Ministério da Fazenda); Aluizio Solyno (SIG Fundiário - Pará); Ana Luisa Oliveira (ICV); Ana Paula Valdiones (ICV); Anselm Duchrow (GIZ); Bastiaan Reydon (Unicamp); Bettina Kupper (GIZ); Brenda Brito; Bruno Becker (Anoreg); Bruno Kono (Iterpa); Cárita da Silva Sampaio (SPU); Dário Cardoso Jr (Imazon); Deyvson Cabral (Receita Federal); Diogo Lima (Intermat); Eduardo Ganzer (MDA); Eliane Moreira (MPE/PA); Erika de Paula (Ipam); Eulinda Lopes (Secretaria de Estado do Meio Ambiente - MT); Girólamo Treccani (UFPA); Herald Kiefer (IRIB); Ione Missae Nakamura (MPE/PA); Joaquim Belo (CNS); João Carneiro (SPU); João Daldegan (Incra); José de Arimatéia Barbosa (Irib); José Heder Benatti (UFPA); Lúcia Andrade (Comissão Pró-Índio de São Paulo); Marcelo de Oliveira Nicolau (Ouvidoria Agrária); Marco Antônio Breves (Receita Federal); Marco Antônio Delfino (MPF/MS); Mauro Lúcio Costa (Produtor rural); Mauro Pires (Programa Terra Legal); Muryel Arantes (Ecam); Oscar Oliveira (Incra); Osvaldo Stella Martins (Ipam); Otavio do Carmo Junior (MDA); Raíssa Ferreira (CLUA); Richard Torsiano (Consultor da FAO); Roberto Vizentin (UnB); Rogério Cabral (GIZ); Samuel Cardoso (SPU); Selma Helena Padinha (Incra); Sérgio Lopes (Programa Terra Legal); Silvana Canuto Medeiros (Incra); Taiguara Alencar (GIZ); Tarcísio Feitosa (MPE/PA); Thiago Marra (Incra); Valmir Ortega (Consultor); Washington Luke (SPU); Wesley Pacheco (Ecam); e Wesley Sanches Lacerda (MPE/MT).

DESCRIÇÃO

Setor	Uso da Terra, Direitos de Propriedade	
Região	Brasil	
Palavras-Chave	Uso da Terra, Direitos de Propriedade, Código Florestal, Gestão Fundiária, Legislação Fundiária	
Trabalhos do CPI relacionados	Insegurança dos direitos de propriedade no Brasil: consequências e obstáculos para superação (2016), Key Issues for Property Rights in Brazil: Implications for the Forest Code (2016), Panorama dos direitos de propriedade do Brasil rural: legislação, gestão fundiária e Código Florestal (2016)	
Contato	Joana Chiavari joana.chiavari@cpirio.org	Cristina Leme Lopes cristina.leme@cpirio.org
Comunicação	Mariana Campos mariana.campos@cpirio.org	

SOBRE O CPI

Com sede em São Francisco, o **Climate Policy Initiative (CPI)** tem como objetivo ajudar no crescimento dos países em questões que envolvem escassez de recursos naturais associados às mudanças climáticas. No Brasil, está associado ao Núcleo de Avaliação de Políticas Climáticas da PUC-Rio. A organização é formada por analistas e consultores que trabalham para melhorar as políticas de energia e uso da terra, conciliando o aumento da produtividade agrícola com a proteção dos recursos naturais no país.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS	5
SUMÁRIO EXECUTIVO	7
INTRODUÇÃO	12
1. EVOLUÇÃO DA LEGISLAÇÃO FUNDIÁRIA	12
2. ESTRUTURA FUNDIÁRIA ATUAL	18
3. DESAFIOS E OBSTÁCULOS PARA O FORTALECIMENTO DOS DIREITOS FUNDIÁRIOS	24
4. CAMINHOS PARA MELHORIA	32
5. RECOMENDAÇÕES	39
REFERÊNCIAS	42

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ADA Ato Declaratório Ambiental

APP Área de Preservação Permanente

Cafir Cadastro de Imóveis Rurais

CAR Cadastro Ambiental Rural

Censipam Centro Gestor e Operacional do Sistema de Proteção da Amazônia

CGFPU Cadastro Geral de Florestas Públicas da União

CNFP Cadastro Nacional de Florestas Públicas

CNIR Cadastro Nacional de Imóveis Rurais

CNJ Conselho Nacional de Justiça

CNUC Cadastro Nacional de Unidades de Conservação

CPI Climate Policy Initiative

CPT Comissão Pastoral da Terra

FCP Fundação Cultural Palmares

Funai Fundação Nacional do Índio

Ibama Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis

IBGE Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

ICMBio Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade

IN Instrução Normativa

Incra Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária

ITR Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural

MDA Ministério do Desenvolvimento Agrário

MMA Ministério do Meio Ambiente

MPOG Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão

NAPC/PUC-Rio - Núcleo de Avaliação de Políticas Climáticas da PUC-Rio

RCID Relatório Circunstanciado de Identificação e Delimitação de Terra Indígena

RGI Registro Geral de Imóveis

Sema Secretaria de Estado do Meio Ambiente

SFB Serviço Florestal Brasileiro

Siapa Sistema Integrado de Administração Patrimonial

Sigef Sistema de Gestão Fundiária

Sinter Sistema Nacional de Gestão de Informações Territoriais

Sipra Sistema de Informações dos Projetos da Reforma Agrária

Sisterleg Sistema Terra Legal

SNCR Sistema Nacional de Cadastro Rural

SPIUnet Sistema de Gerenciamento do Patrimônio Imobiliário de Uso Especial da União

SPU Secretaria do Patrimônio da União

SRF Secretaria da Receita Federal

STF Supremo Tribunal Federal

TCU Tribunal de Contas da União

TI Terra Indígena

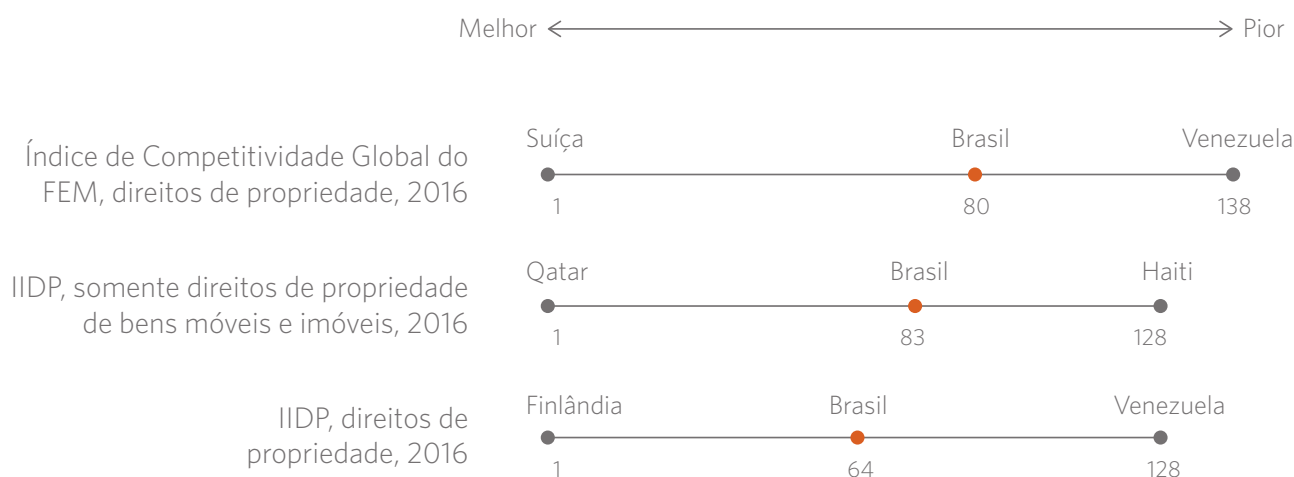
UC Unidade de Conservação

SUMÁRIO EXECUTIVO

O Brasil tem um papel importante a desempenhar no combate às ameaças globais decorrentes das mudanças climáticas e da insegurança alimentar, devido à sua abundância de recursos naturais e à sua liderança como produtor agrícola. Direitos de propriedade seguros e bem definidos são uma ferramenta essencial para a gestão eficiente dos recursos naturais e para o crescimento econômico. No entanto, o Brasil está muito atrasado em comparação à grande parte do mundo em relação à segurança dos direitos de propriedade. Em 2016, o país ocupou o 64º lugar no Índice Internacional de Direitos de Propriedade (IIDP). Figurou de forma ainda pior, classificado em 80º, na componente de direitos de propriedade do Índice de Competitividade Global do Fórum Econômico Mundial (FEM) (Figura 1).

O Climate Policy Initiative/ Núcleo de Avaliação de Políticas Climáticas da PUC-Rio (CPI/ NAPC) produziu uma série de estudos, com apoio da Omidyar Network, que fornecem uma importante visão geral sobre a evolução dos direitos de propriedade em áreas rurais do Brasil, os problemas enraizados no sistema resultantes de sua história e os desafios decorrentes da estrutura de governança atual. O primeiro relatório publicado nesta série, “Insegurança dos direitos de propriedade no Brasil: consequências e obstáculos para superação”, apresenta as complexidades do sistema de governança fundiária. O segundo estudo, “Panorama dos direitos de propriedade do Brasil rural: legislação, gestão fundiária e Código Florestal”, analisa a estrutura legislativa que regula os direitos de propriedade e os processos de regularização da terra, além de identificar áreas para ação. Este último relatório, “Direitos de Propriedade no Brasil Rural: história, problemas e caminhos”, resume a situação fundiária atual e os principais desafios relacionados à segurança de direitos de propriedade da terra, apontando os problemas e trazendo importantes recomendações.

Figura 1: Posição internacional do Brasil em relação aos direitos de propriedade



Nota: Os rankings na Figura 1 utilizam números diferentes de países em sua análise.

Fontes: Fórum Econômico Mundial, 2016 e Property Rights Alliance, 2016

Também analisa os objetivos e atividades de organizações que trabalham com essa questão no Brasil.

A análise do CPI/ NAPC chama a atenção para a urgência do assunto. A insegurança dos direitos de propriedade provoca conflitos pelo uso da terra, aumento do desmatamento e entraves para o desenvolvimento de mercados de arrendamento, além de influenciar negativamente as decisões de investimento nas propriedades (Costa, 2016). Estas consequências foram discutidas com mais profundidade no primeiro relatório da série, mas serão revisadas brevemente a seguir:

Conflito. Mesmo com uma extensa área rural que conta com baixa densidade demográfica, conflitos ligados à terra são comuns no Brasil. Em 2016, o total da área em disputa foi estimado em 21 milhões de hectares (Comissão Pastoral da Terra, 2016). Atualmente, o número de assassinatos de ativistas pelos direitos ambientais e da terra no país é o mais alto do mundo: foram 50 mortes de um total de 185 em todo o globo em 2015. O Brasil é seguido pelas Filipinas (33) e Colômbia (26) (Global Witness, 2016). A maior parte dos homicídios aconteceu no Maranhão, Pará e Rondônia, estados onde a violência tem aumentado devido à ação de grileiros e garimpeiros e madeireiros ilegais, que se apropriam de terras pertencentes a grupos mais vulneráveis.

Desmatamento. O monitoramento e a fiscalização dos direitos de propriedade em áreas florestais são desafios devido à localização remota e à dificuldade de acesso, fatores que aumentam a insegurança. Grande parte da literatura acadêmica, que tem a Amazônia como foco, associa o desmatamento à incerteza dos direitos de propriedade.

Mercado de arrendamento de terras subdesenvolvido. O risco de desapropriação de terras para a reforma agrária contribui para o baixo número de contratos de arrendamento no Brasil (em torno de 3,3% das áreas agrícolas, enquanto que a média na Europa é de 33% e, nos EUA, 38%) (Assunção e Chiavari, 2014). Devido à incerteza fundiária, proprietários rurais evitam contratos de arrendamento mesmo quando eles são vantajosos de um ponto de vista puramente econômico. Expandir o mercado de arrendamento poderia garantir o uso mais eficiente da terra, especialmente quando se consideram os altos índices de demanda por terra não relacionada à agricultura.

Decisões sobre o uso da terra ineficientes. Em um cenário de incerteza, proprietários e posseiros fazem escolhas sobre o uso da terra que diferem de decisões que tomariam em um ambiente seguro. Por exemplo, produtores podem reduzir investimentos ou alterar a escolha da atividade econômica. No Brasil, um estudo mostrou que o aumento da insegurança fundiária reduziu as áreas de pastagem natural e de terras improdutivas, e expandiu a área de pastagens cultivadas (Alston e Mueller, 2010). Isso acontece porque o pasto natural pode ser visto como um sinal de subutilização da terra, aumentando a chance de a propriedade ser selecionada para o programa de reforma agrária.

Os relatórios 2 e 3 desta série mostram como a insegurança fundiária no Brasil pode ser amplamente atribuída a um sistema ineficiente decorrente

de uma sucessão de leis e instituições confusas que remontam ao período colonial. Muitos dos problemas do presente nasceram de conceitos que foram estabelecidos como parte da estrutura fundiária brasileira ainda durante a colonização. Durante muito tempo, a ocupação da terra no Brasil foi desordenada, sujeita a pouco controle governamental e com uma inadequada separação entre terras públicas e privadas.

Além disso, o sistema encarregado pela gestão de terras é complexo, com múltiplas instituições federais, estaduais e municipais partilhando responsabilidades. Por exemplo, apenas na esfera federal, 11 órgãos dividem a supervisão de diferentes aspectos de gestão fundiária. Eles são responsáveis pela execução de uma variedade de serviços e tarefas que incluem agricultura e reforma agrária, proteção ambiental, arrecadação de impostos e direitos de comunidades indígenas e quilombolas.

Esta complexidade institucional, associada a uma intrincada legislação, leva a processos de demarcação e legalização de terras burocráticos e demorados. Este é o caso para a regularização de terras indígenas, quilombolas e áreas protegidas e também para agricultores que queiram regularizar a posse de pequenos imóveis. Os requisitos para registro da terra no registro de imóveis e em múltiplos cadastros sobrecarregam proprietários e posseiros e dificultam a gestão da terra. Além disso, a ausência de um cadastro único e completo que esteja integrado com o registro de imóveis representa um dos principais problemas, fazendo com que seja impossível reconhecer o proprietário de uma porcentagem significativa dos imóveis no Brasil. Por exemplo, um mapeamento da estrutura fundiária no Pará revelou que é impossível identificar os proprietários de 38% das terras localizadas no estado (Brito e Cardoso Jr, 2015). Isto revela a inexistência de uma fonte única de dados que classifique a totalidade do território brasileiro e possibilite estimar a área ocupada por todas as categorias fundiárias legalmente reconhecidas. A falta de uma base de dados integrada acaba sendo um empecilho para a organização fundiária e para a redução de conflitos em áreas rurais.

Além dos problemas de governança, a dimensão continental e a geografia do Brasil fazem com que grandes áreas sejam de difícil acesso e monitoramento, tanto para proprietários como para as autoridades. Isto significa que mesmo direitos já atribuídos formalmente estão sob ameaça. Em vastas áreas do Brasil rural, particularmente no Norte e Nordeste, a presença do governo é fraca devido à falta de recursos financeiros e humanos, o que leva a um ineficaz cumprimento dos direitos fundiários já conquistados. A corrupção de fiscais contribui para a insegurança. Assim, grupos historicamente marginalizados, tais como indígenas, quilombolas e assentados, e áreas protegidas enfrentam constantes ameaças de grandes fazendeiros, garimpeiros e madeireiros.

A pressão para que o Brasil zele pela preservação de seus recursos naturais fez com que a discussão sobre os direitos de propriedade ganhasse destaque. Nesse contexto, como o sucesso do Código Florestal depende do cumprimento de suas regras por proprietários e posseiros, direitos fundiários seguros permitem identificar com clareza as responsabilidades ambientais de cada

um. No entanto, ainda não está claro de que forma o Código Florestal se aplica a propriedades e posses coletivas, tais como terras indígenas e quilombolas, assentamentos e populações tradicionais. Outro problema é que, com a introdução do Cadastro Ambiental Rural (CAR), criado sem integração com outras bases de dados já existentes, surge a preocupação de que pessoas mal-intencionadas tentem legitimar terras griladas ou enganar posseiros desinformados usando o novo cadastro.

Apesar da complexidade e dos desafios relacionados ao assunto, existem organizações trabalhando para fortalecer os direitos de propriedade da terra no Brasil. Para este relatório, o CPI/ NAPC fez um estudo dos programas e beneficiários de 60 organizações, em três estados onde conflito e insegurança fundiária são especialmente acentuados: Pará, Mato Grosso e Mato Grosso do Sul. A análise mostrou que os esforços para melhorar os direitos de propriedade em áreas rurais são bastante fragmentados, com predominância de intervenções do setor público, ONGs e algumas instituições de pesquisa. Há uma ausência clara do setor privado, indicando que existem oportunidades perdidas para incentivar inovação e melhorias na área. O relatório destaca três grupos de iniciativas que representam investimentos importantes feitos recentemente para a evolução dos direitos de propriedade: iniciativas de gestão e integração de cadastros, o programa Terra Legal e o sistema SIG-Fundiário. Apesar de esses programas estarem em estágio inicial e ainda não terem sido cuidadosamente avaliados, eles prometem tornar os processos mais eficientes e transparentes.

Os problemas relacionados aos direitos de propriedade são tão multifacetados e complexos que se torna difícil para tomadores de decisão saberem onde começar as mudanças. O que está claro é que alterações profundas deverão acontecer em quatro áreas principais para que a segurança fundiária chegue a todos: governança, cumprimento da lei, regulamentação e conhecimento. A seguir, a Tabela 1 resume os problemas mais graves ligados ao tema e apresenta recomendações de políticas para resolvê-los.

As recomendações são apresentadas com mais detalhes ao final deste relatório. Colocando-as em prática, o Brasil terá a chance de reduzir conflitos, melhorar o uso e a proteção dos recursos naturais, desenvolver seus mercados e crescer economicamente. Com direitos de propriedade seguros, as terras brasileiras podem ser geridas, desenvolvidas e protegidas em seu potencial máximo.

Tabela 1: Recomendações

	Problema	Recomendação	Autoridade com responsabilidade principal*	Benefícios	Barreiras à implementação
GOVERNANÇA	Complexidade da legislação e dos processos tornam a regularização lenta	Simplificar os processos de regularização fundiária	Poder Executivo	Aumentar o percentual de áreas regularizadas, contribuindo para uma governança fundiária mais eficiente em longo prazo	Complexidade institucional; falta de vontade política e de consenso; novas propostas legislativas que dificultam a regularização
	Falta de um cadastro nacional unificado gera ineficiência para toda a administração fundiária	Centralizar todos os cadastros no CNIR (Cadastro Nacional de Imóveis Rurais)	Poder Executivo	Economia de recursos humanos e financeiros na gestão fundiária e identificação de sobreposições territoriais e grilagem de terras	Falta de vontade política e de coordenação entre os órgãos que administram cadastros; falta de recursos
CUMPRIMENTO DA LEI	Agricultores familiares e populações tradicionais e indígenas são, geralmente, mais vulneráveis a invasões de suas terras	Melhorar os mecanismos para assegurar o cumprimento de direitos de propriedade dessas categorias fundiárias	Poder Executivo	Fortalecimento da proteção de direitos já conferidos, na preservação do meio ambiente e na redução de conflitos	Falta de consenso, de recursos e de acesso à Justiça; dificuldade de acesso a áreas remotas
		Aproveitar inovação e tecnologia para proteger direitos de propriedade já atribuídos	Poder Executivo; parcerias com o setor privado	Aumento da qualidade dos registros e cadastros e mais segurança para pequenos proprietários	Falta de pesquisa tecnológica sobre o tema e de consenso sobre prioridades
	O cancelamento de títulos grilados depende de um processo judicial extremamente longo	Criar procedimentos administrativos próprios que visem ao cancelamento de registros imobiliários irregulares	Poderes Executivo e Judiciário	Frear a grilagem e agilizar a reintegração das terras ao patrimônio público	Falta de consenso sobre a legalidade dos procedimentos; pouca vontade política dos governos estaduais
REGULAMENTAÇÃO	Falta de clareza sobre como o Código Florestal se aplica em posses e propriedades coletivas	Normatizar a aplicação do Código Florestal de forma clara e objetiva	Poder Executivo	Melhor cumprimento do Código Florestal nessas categorias fundiárias	Falta de vontade política para planejar e colocar as regras em prática
CONHECIMENTO	Conhecimento limitado sobre o impacto dos investimentos em titulação e na melhoria da gestão fundiária	Implementar avaliações rigorosas dos programas e intervenções que atuam em titulação de terras e governança fundiária	Universidades; ONGs	Melhorar o desenho e a efetividade de políticas futuras	Falta de recursos e de vontade política para implementação
		Examinar o valor da titulação da terra para posseiros e quais são as barreiras encontradas por eles	Universidades; ONGs	Ajudar tomadores de decisão a definir políticas fundiárias eficientes	Falta de recursos e de estratégias para pesquisas com posseiros

* A lista das organizações responsáveis por implementar cada recomendação é apresentada na seção "Recomendações", ao final deste relatório.

INTRODUÇÃO

Vastos recursos naturais e um próspero setor agrícola contribuíram para o Brasil ser reconhecido como um líder econômico mundial. O país é também um ator importante para responder a dois dos mais urgentes problemas mundiais: as mudanças climáticas e a insegurança alimentar. De fato, estudos recentes mostram que o Brasil, ao fortalecer a gestão de seus recursos naturais, posiciona-se estrategicamente para aumentar, ao mesmo tempo, a produção agrícola e a proteção ambiental (Assunção et. al, 2013. Assunção e Chiavari, 2015).

Atualmente, no entanto, o Brasil encontra-se em posição desfavorável ao restante do mundo no que diz respeito à segurança dos direitos de propriedade. Em 2016, o país ocupou o 64º lugar no Índice Internacional de Direitos de Propriedade (IIDP). Figurou de forma ainda pior, classificado em 80º, na componente de direitos de propriedade do Índice de Competitividade Global do Fórum Econômico Mundial (FEM). A insegurança dos direitos de propriedade da terra está profundamente enraizada na história do Brasil e tem consequência profundas para o país (Mueller, 2015).

Este estudo do Climate Policy Initiative/ Núcleo de Avaliação de Políticas Climáticas da PUC-Rio (CPI/ NAPC) parte destas estatísticas para fornecer uma visão aprofundada da evolução dos direitos fundiários no Brasil e do caminho histórico que influenciou a situação complexa atual. O problema da insegurança dos direitos de propriedade é bastante multifacetado e é difícil para tomadores de decisão decidirem por onde começar as mudanças. Este relatório identifica os principais problemas e mapeia recomendações sobre o tema. As recomendações foram divididas em quatro áreas principais: governança, cumprimento da lei, regulação e conhecimento.

A discussão segue em cinco seções. A Seção 1 apresenta a evolução histórica dos direitos de propriedade no Brasil rural. A Seção 2 descreve a estrutura fundiária atual, explicando as principais categorias fundiárias e a interação entre direitos fundiários e proteção ambiental, com ênfase no Código Florestal. A Seção 3 discute os quatro principais desafios e obstáculos para o fortalecimento desses direitos. A Seção 4 apresenta algumas iniciativas em curso que têm potencial de contribuir para uma boa organização fundiária. Finalmente, a Seção 5 traz recomendações visando à melhoria dos direitos fundiários no país.

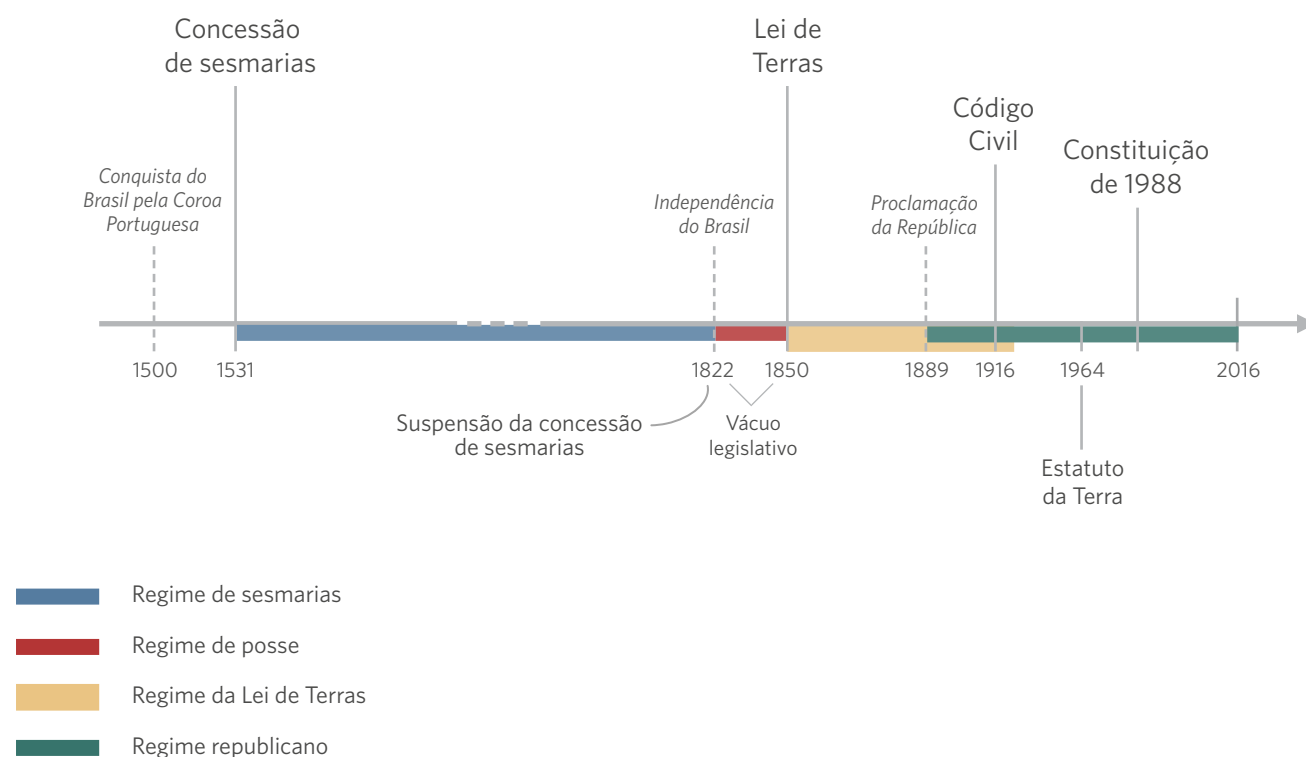
1. EVOLUÇÃO DA LEGISLAÇÃO FUNDIÁRIA

Para entender os desafios que o Brasil enfrenta atualmente, é fundamental compreender como foi a sua ocupação territorial e como os direitos de propriedade evoluíram ao longo do tempo. Muitos problemas fundiários brasileiros têm sua origem em situações que são tão antigas como a própria história do país. A ocupação do território brasileiro foi bastante desordenada, sem controle pelo poder público e sem a adequada separação entre as terras públicas e privadas. Além disso, devido à ausência de um cadastro único de terras, reunindo informações geográficas e jurídicas das propriedades e posses

no Brasil, as políticas fundiárias foram promovidas sem o conhecimento preciso do espaço, resultando em sobreposições territoriais. Esta falta de controle facilitou a apropriação ilegal de terras públicas por particulares, fenômeno conhecido por grilagem, adicionando complexidade e irregularidade ao quadro agrário brasileiro.

A evolução da legislação fundiária pode ser subdividida em quatro períodos: (i) regime de sesmarias (1500 a 1822); (ii) regime de posse (1822 a 1850); (iii) regime da Lei de Terras de 1850; e (iv) regime republicano (1889 aos dias atuais) (Rocha, 2015, p. 63). As políticas fundiárias de cada período serão apresentadas neste capítulo. Abaixo, uma linha do tempo traz os principais marcos legais sobre direito de propriedade no Brasil (Figura 2).

Figura 2: Principais marcos legais sobre direito de propriedade no Brasil



Fonte: Chiavari et al, 2016

(i) Da colonização (1500) à República (1889)

Com a chegada dos portugueses no Brasil em 1500, o território brasileiro, ocupado há séculos por populações indígenas em toda sua extensão, passou a pertencer à Coroa Portuguesa por direito de conquista.

A fim de impulsionar a colonização, adotou-se no Brasil o instituto das **sesmarias**. O regime de sesmarias consistia na **doação gratuita pelo rei de terras públicas a particulares**, com a condição de cultivá-las no período de cinco anos. Caso a condição fosse descumprida, as terras retornariam para o domínio da Coroa Portuguesa (Silva, 1997, p. 16). Nascia o conceito de **"terras devolutas"**, ou seja, terras que eram devolvidas para o domínio público.

As sesmarias foram o principal meio de aquisição legal de terras durante todo o período colonial (entre 1500 e 1822). Entretanto, o uso prolongado deste instituto terminou por **restringir o acesso à terra**, já que era concedida apenas “aos amigos do rei”. Desta forma, os homens rústicos e pobres, sem qualquer meio legal de adquirir imóveis, começaram a ocupar pedaços de terra, às margens das grandes propriedades e distantes dos núcleos de povoamento (Mattos Neto, 1988, apud Rocha et al., 2015, p. 67; Nozoe, 2006, p. 596). Como havia abundância de terras, **a simples posse de terras públicas acabou se tornando a prática comum** (Mueller, 2016, p. 20).

Em 1822, meses antes da independência do Brasil, **a concessão de sesmarias foi suspensa**, sem que nenhuma outra forma de aquisição legal da propriedade fosse institucionalizada. Na falta de um regime jurídico sobre aquisição de terras, a posse era a única maneira de expandir a ocupação do território. Este **vácuo legal** ocasionou uma **generalização dos apossamentos de terra** por pequenos e grandes proprietários.

Com a **independência do Brasil**, era necessário estabelecer **leis e instituições que refletissem o novo momento social, político e econômico**. A consolidação do novo Império dependia da ordenação fundiária e do controle pelo poder público sobre as terras inexploradas, cuja ocupação desordenada se expandia rapidamente (Silva, 1996, p. 75). Ao mesmo tempo, com a perspectiva da abolição da escravidão e da imigração estrangeira, o novo governo julgava indispensável dificultar a livre ocupação das terras por escravos libertos e novos imigrantes, para que estes servissem de mão de obra nas grandes lavouras (Zenha, 1952, p. 438-439).

Neste contexto de transformação, foi editada a **Lei de Terras de 1850** (Lei nº 601/1850), que instituiu a **compra como único meio de aquisição de terras virgens**. A lei também estabeleceu normas para a regularização de sesmarias e concessões em situação irregular, bem como regras para a legitimação de posses mansas e pacíficas¹ desde que fossem cultivadas e servissem de morada habitual. Por fim, a lei também **expandiu o conceito de terras devolutas**, incluindo **todas as terras ainda não ocupadas pela colonização portuguesa**, além das terras que eram devolvidas para o domínio do rei.

(ii) Da República (1889) aos dias atuais

A **Primeira República** (1889 a 1930) se caracterizou pela **inexistência de uma efetiva política de terras**, com pouquíssimas iniciativas para colonização ou assentamento de pequenos agricultores. Durante este período, a prática de apropriação ilegal de terras devolutas por particulares continuou sem qualquer controle do poder público, contribuindo para a expansão de latifúndios, muitos dos quais improdutivos (Silva, 1997, p. 17).

Com a instituição do modelo federativo republicano, a Constituição **transferiu para os estados as terras devolutas** situadas em seus respectivos territórios, permanecendo sob o domínio da União apenas áreas que fossem indispensáveis

¹ Posse mansa e pacífica é aquela exercida sem contestação ou disputa por terceiros.

para a defesa das fronteiras, para as construções militares e para as estradas de ferro. A Lei de Terras se manteve em vigor, mas, com a passagem das terras devolutas para o domínio dos estados, diversificou-se a legislação sobre a aquisição de terras públicas. **Cada estado decidiu elaborar lei própria**, adequada às suas peculiaridades, porém em grande parte semelhantes à Lei de Terras de 1850.

A **Revolução de 1930** marcou um **novo período político no país**. O Estado oligárquico, dominado principalmente por grandes proprietários de terras, foi substituído por um Estado centralizado cujo objetivo era promover a industrialização, ao mesmo tempo em que se preocupava com questões sociais (Fausto, 2002, p. 327). Levando em consideração questões relacionadas à justiça social, a nova Constituição em 1934 dispôs que o direito de propriedade não poderia ser exercido contra o interesse social ou coletivo. **Pela primeira vez uma constituição brasileira declarava que a propriedade não era um direito absoluto.**

No período conhecido por Estado Novo (1937 a 1945), sob a ditadura de Getúlio Vargas, o governo promoveu a **“Marcha para o Oeste”**, buscando a **integração nacional através da ocupação de grandes “espaços vazios” das regiões Norte e Centro-Oeste do país por meio de projetos de colonização**. O problema é que os “espaços vazios” não eram tão vazios assim. Grandes extensões de terras eram ocupadas por indígenas, além de posseiros, ribeirinhos, fazendas de gado, garimpos de ouro e exploradores de borracha. Assim, esta ocupação muitas vezes se fez em terras já apossadas, provocando conflitos e insegurança em relação aos direitos de propriedade (Martins, 1996, p. 45).

Com a redemocratização do país em 1945, uma nova Constituição foi promulgada. A nova constituição, de 1946, dispunha que o uso da propriedade era condicionado ao bem-estar social e que a lei poderia promover a justa distribuição de terras. Além disso, **inovou ao estabelecer duas modalidades de desapropriação: (i) utilidade pública e (ii) interesse social**. Esta segunda modalidade representava o desejo de promover reformas sociais; entretanto, estava condicionada à prévia e justa indenização em dinheiro, o que, na prática, a inviabilizava (Silva, 1997, p.19).

Entre 1950 e 1960, o **debate sobre a reforma agrária se intensificou**, ganhando força por conta da **mobilização social** em torno das reformas de base e do **surgimento de movimentos sociais de camponeses**. Em 1964, um golpe de estado instituiu um governo militar. Apesar de os militares reconhecerem a necessidade de implantar a reforma agrária, desejavam solucionar os problemas do campo e propor uma modernização rural “dentro da lei e da ordem”, reprimindo violentamente os movimentos sociais (Silva, 1997, p.20).

O primeiro governo militar criou as condições necessárias para a reforma agrária, instituindo títulos da dívida pública como forma de indenização pela desapropriação. Além disso, adotou o **Estatuto da Terra** (Lei nº 4.504/1964), que estabeleceu um novo regime jurídico da propriedade privada: a **função social da propriedade** (Silva, 1997, p.20).

Em vigor até os dias atuais, o Estatuto da Terra condiciona o exercício do direito de propriedade à sua função social, isto é, quando a propriedade simultaneamente:

- a) Favorece o bem-estar dos proprietários e dos trabalhadores;
- b) Mantém níveis satisfatórios de produtividade;
- c) Assegura a conservação dos recursos naturais; e
- d) Observa as disposições legais que regulam as justas relações de trabalho entre os que a possuem e a cultivem.

O Estatuto da Terra também definiu **dois novos instrumentos para a promoção da reforma agrária**: a **desapropriação do latifúndio improdutivo** e a **tributação progressiva da terra**. Com esta nova legislação, o país tinha os instrumentos jurídicos para implementar a reforma agrária. Apesar disso, na prática, os resultados foram mínimos.

No início da década de 1970, iniciou-se um **novo surto expansionista** com vistas à integração nacional. Sob o lema “Integrar para não entregar”, o governo militar incentivou a **ocupação da Amazônia** através de projetos de colonização. Para tanto, o governo criou o **Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra)**, responsável pela implementação da reforma agrária e ocupação na Amazônia, através do assentamento de milhares de famílias de trabalhadores sem terra, vindas de todas as partes do país (Alston et al., 1999, p.42).

Diversos projetos de colonização foram implantados ao longo das grandes rodovias federais na Amazônia. Os colonos deveriam tornar as terras produtivas, e, com isso, a floresta foi sendo substituída pela roça e pelo gado. O desmatamento era institucionalmente incentivado, pois, de acordo com diversas instruções normativas do Incra, a produtividade de um imóvel era diretamente proporcional à área de mata derrubada (Benatti, 2008, p. 86), apesar de vigorar, desde 1965, uma lei florestal estabelecendo regras de proteção da vegetação nativa.

Poucos anos depois, ficou clara a **incapacidade do Incra** de atender à crescente demanda por terras, de conceder títulos de propriedade e, ainda, de promover assistência social, educacional e à saúde. Também **não foi implantada infraestrutura** de transporte, energia e saneamento. Faltavam recursos financeiros e concessão de instrumentos para o desenvolvimento de uma política agrícola familiar. Assim, o governo decidiu mudar a orientação da política de ocupação e incentivou a **colonização privada, com ênfase na agricultura e na pecuária em larga escala**. Entretanto, devido à falta de infraestrutura e, sobretudo, de logística, vastas áreas permaneceram improdutivas. Este fato, somado a uma **grande massa de trabalhadores rurais sem terra, desassistidos pelo poder público, incentivou a invasão de propriedades, ocasionando conflitos violentos entre os trabalhadores e os proprietários das terras** (Alston et al., 1999, p. 42).

A ocupação da região amazônica, além de provocar um caos fundiário e promover o desmatamento, também acarretou o massacre de milhares de

índios e a invasão de seus territórios (Martins, 1996, p. 37). Mas não só os indígenas foram vítimas da colonização, pequenos posseiros e comunidades tradicionais também foram expropriados de suas terras (Allegretti, 2008, p. 39-59). Observa-se que, ao invés de resolver a questão, o regime militar terminou por agravar a estrutura agrária do país.

Em 1985, sob pressão da sociedade civil pelo fim da ditadura e por eleições diretas, um civil foi indicado para a Presidência da República, marcando o **fim do regime militar**. Em 1987, uma Assembleia Constituinte foi instalada para a elaboração de uma nova constituição, finalmente adotada em 1988.

A **Constituição Federal de 1988**, em vigor até hoje, é a norma fundamental que orienta todo o sistema jurídico brasileiro. Também conhecida como Constituição Cidadã por ter estabelecido várias garantias sociais, ela dispõe sobre a função social da propriedade, reconhece o direito originário dos indígenas sobre as terras que tradicionalmente ocupam, dispõe sobre o reconhecimento de territórios quilombolas e impõe ao poder público o dever de definir espaços territoriais especialmente protegidos.

Após a promulgação da Constituição de 1988, diversas leis foram instituídas, criando normas sobre registro e cadastro de imóveis rurais, regulando direitos sobre o uso da terra e impondo regras sobre preservação ambiental, reforma agrária e destinação de terras públicas.

A Constituição de 1988 também foi um **marco em matéria ambiental**. Foi a primeira constituição que tratou especificamente da proteção ao meio ambiente, não só em um capítulo próprio, mas também ao longo de todo o texto constitucional (Silva, 2004, p. 46). Os princípios ambientais constitucionais passaram a informar os demais ramos do direito, como o direito de propriedade, por meio da instituição de sua função socioambiental (Benjamin, 2005, p. 365, 367).

Observa-se, então, que direitos envolvendo o meio ambiente, povos e comunidades tradicionais, apesar de sua importância, só foram seriamente tratados pelo país ao fim do século vinte. Desde então, o governo reconheceu e assegurou direitos territoriais de indígenas, quilombolas e demais comunidades tradicionais, bem como criou diversas Unidades de Conservação para a proteção da natureza. Estas áreas, no entanto, são disputadas por outros grupos, orientados por interesses econômicos diversos, como mineração e agropecuária, resultando em **graves conflitos fundiários**.

2. ESTRUTURA FUNDIÁRIA ATUAL

Como o Capítulo 1 mostra, os direitos de propriedade da terra no Brasil são marcados pela sua história. Desde os tempos da colonização, o Brasil passou por alterações de poder e de regime político muito significativas. Essa trajetória de mudanças, frequentemente impulsionada pela elite, resultou em uma organização fundiária desigual e feita de remendos, e a desigualdade na distribuição da terra provocou o surgimento de diversos movimentos sociais. Além disso, durante muito tempo, foi dada prioridade à produção, em detrimento da preservação dos recursos naturais. Nesse contexto, entender a situação fundiária atual é fundamental para que se possa identificar as soluções para o problema de direitos de propriedade no país.

(i) Categorias fundiárias

A estrutura fundiária atual do Brasil reflete-se em um mosaico de categorias, cada qual regida por suas leis e administrada por diferentes órgãos com características particulares. A ocupação da terra em áreas rurais divide-se em dois tipos de propriedade reconhecidos por lei: pública e privada. Essa divisão é apresentada na Tabela 2, que resume as categorias fundiárias mais comuns no Brasil.

Em áreas públicas, existem várias formas de ocupação da terra: de assentamentos criados pelo governo, geralmente dentro do programa de reforma agrária, a ocupações tradicionais, como terras indígenas. Um percentual considerável das terras de domínio público é designado a áreas protegidas. Além disso, há uma grande extensão de áreas públicas que não foram designadas para um uso específico e são geralmente denominadas “terras devolutas”, conforme explicado no Capítulo 1.

Em áreas privadas, existem três principais categorias: propriedades, posses e quilombolas, esta última o único caso de propriedade coletiva em terra privada. A posse inclui contratos de aluguel e meação, mas também qualquer tipo de ocupação ilegal de terras privadas. Unidades de Conservação também podem estar localizadas em áreas privadas.

Tabela 2: Categorias fundiárias reconhecidas no Brasil rural

Categorias	Dominialidade	Descrição
Assentamentos	Pública	Assentamentos rurais criados com apoio governamental, geralmente como parte da política de reforma agrária.
Terra Indígena	Pública	Porção do território nacional, habitada por um ou mais povos indígenas, por ele(s) utilizada para suas atividades produtivas, imprescindível à preservação dos recursos ambientais que garantam seu bem-estar e sua reprodução física e cultural.
Terras Devolutas	Pública	Terras públicas não discriminadas e não destinadas.

Categorias	Dominialidade	Descrição
Posse	Pública /Privada	Em terras públicas: pode ser individual ou coletiva; a posse coletiva refere-se a populações tradicionais. Em terras privadas: inclui contratos como aluguel e meação, mas também ocupação informal.
Unidades de Conservação	Pública /Privada	Áreas geográficas definidas, em terras públicas ou privadas, designadas para atingir objetivos de conservação específicos, tais como manutenção de ecossistemas e preservação da herança biológica. Diferentes tipos de áreas de conservação impõem diferentes níveis de restrição de uso.
Propriedade	Pública /Privada	Terra que é propriedade de entidades (públicas ou privadas) ou indivíduos.
Quilombolas	Privada	Territórios de grupos étnicos com uma trajetória histórica particular, com a presunção de uma ascendência negra ligada à resistência com a escravidão.

A Tabela 3, a seguir, mostra o percentual do território brasileiro ocupado por diferentes categorias fundiárias. No entanto, a falta de dados impossibilita uma estimativa real de todas as categorias listadas na Tabela 2. Por exemplo, não há dados disponíveis para “Posses”, pois trata-se de um tipo de ocupação informal. Já a categoria “Outros” é calculada a partir dos remanescentes de todas as outras categorias de uso da terra, incluindo, por exemplo, terras devolutas e propriedades particulares em áreas rurais de uso não-agrícola.

Também é impossível distinguir completamente os percentuais de terras públicas e privadas, pois diversas categorias incluem os dois tipos, como é o caso das Unidades de Conservação. O mapeamento das categorias fundiárias é um desafio ainda maior, tendo em vista que dados geográficos só existem para um número muito limitado de categorias. Por exemplo, tais informações não estão disponíveis para propriedades privadas. Assim, o mapa da Figura 3 apresenta grandes espaços em branco, que não estão classificados. Esses espaços são predominantes no Sul do país, onde o número de propriedades privadas é maior.

Tabela 3: Divisão das diferentes categorias fundiárias no território brasileiro

Categoria Fundiária	Milhões de Hectares	Porcentagem do Território Brasileiro	Fonte
Áreas privadas para uso agrícola	320,5	37,7%	IBGE, 2012 (dados do Censo Agropecuário 2006)
Outros	169,4	19,3%	Cálculo CPI
Unidades de Conservação	154,4	18,1%	MMA/CNUC, 2016
Terras Indígenas	117,3	13,8%	ISA, 2017
Assentamentos	88,5	10,4%	INCRA, 2016
Áreas urbanas	4,2	0,5%	IBGE, 2016 (dados de 2014)
Quilombola	1,4	0,2%	INCRA-DFQ, 2016

Nota: Não existe uma única fonte de dados que classifique todo o território brasileiro. As estimativas apresentadas foram compiladas usando os dados mais recentes de diferentes organizações. A categoria “Outros” foi calculada por exclusão de todas as outras. Estimativas precisas não estão disponíveis para a maioria das categorias fundiárias.

A Tabela 3 mostra uma característica particular da estrutura fundiária brasileira: estima-se que quase 50% das terras do país são controladas pelo poder público (federal, estadual ou municipal). Além disso, observa-se que as áreas urbanas representam menos de 1% do território, dado que fornece uma boa perspectiva sobre o uso da terra no Brasil.

As terras públicas incluem parte das Unidades de Conservação, Terras Indígenas, assentamentos e terras devolutas. A predominância de terras públicas ocorre na região norte do país, especificamente na Amazônia, como pode ser visto na Figura 3. É grande a insegurança de direitos de propriedade nessas terras, bastante suscetíveis a ameaças, invasões e conflitos. Por outro lado, a propriedade privada é geralmente bem consolidada em todo o território brasileiro.

As situações de insegurança mais marcantes são enfrentadas por posseiros e populações tradicionais, e na criação e manutenção de territórios indígenas e quilombolas. Esses dois grupos frequentemente sofrem ameaças aos seus direitos mesmo depois de suas terras serem demarcadas.

Além de ter vastas áreas de terras públicas, o Norte do Brasil é a região onde a insegurança de direitos fundiários se acentua devido a outros problemas, como a produção ilegal de carne bovina e o desmatamento. Nesta parte do país, a ocupação da terra é comandada pela criação de gado. Na Amazônia, mais de 60% da terra desmatada é usada como pastagem, enquanto apenas 6% é usada para cultivo. Este setor apresenta elevados níveis de informalidade e aproveita-se também da insegurança dos direitos de propriedade para prosperar (Almeida et al., 2016).

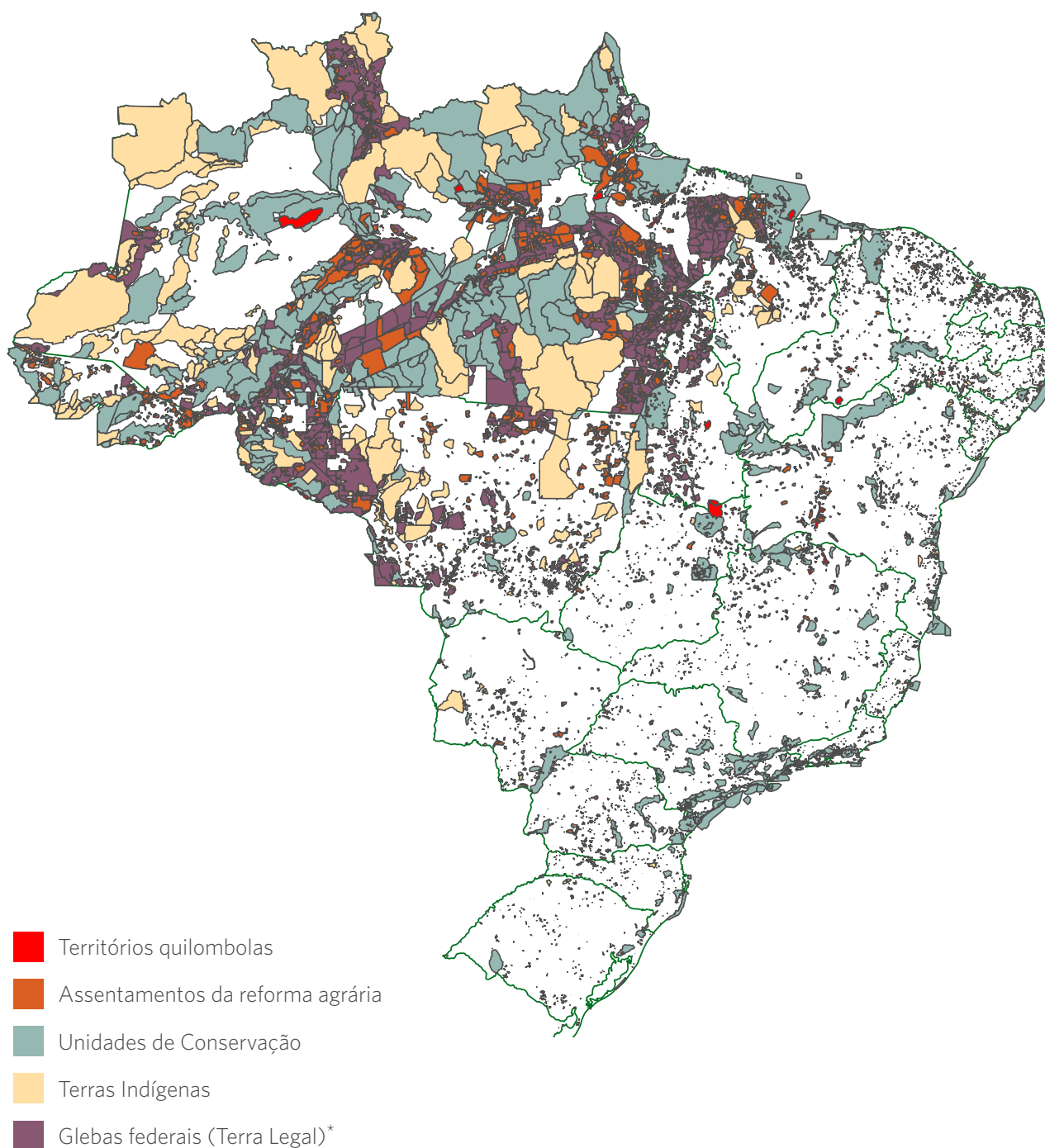
(ii) Direitos fundiários como pilar para a proteção ambiental

O Código Florestal brasileiro fornece as diretrizes para o uso e a proteção da vegetação nativa em propriedades rurais, servindo como instrumento de política do governo para a promoção do uso mais eficiente da terra e do cumprimento das metas climáticas. Originalmente, o Código Florestal foi aprovado, em 1934, com a intenção de regular as atividades madeireiras. Em 1965, uma versão mais moderna foi publicada, aumentando substancialmente a proteção florestal. Em 2012, depois de um debate nacional intenso, as regras foram novamente revistas. Esse debate surgiu como consequência das primeiras tentativas de se fazer cumprir o código de 1964, durante os anos 1990. Por mais de uma década, ambientalistas e produtores rurais travaram uma batalha sobre o conteúdo da nova lei (Chiavari e Lopes, 2015). O Código Florestal traz importantes considerações para a discussão dos direitos de propriedade da terra, conforme apresentado a seguir.

Obrigações impostas pelo Código Florestal

O Código Florestal impõe restrições à forma como os proprietários e posseiros podem usar as suas terras e como os recursos naturais devem ser

Figura 3: Categorias fundiárias no território brasileiro



Nota: Áreas em branco não estão classificadas e não correspondem a nenhuma das categorias listadas (ex: propriedade privada, terras devolutas, posse). A falta de dados geográficos dessas categorias não permite um mapeamento completo fundiário do país.

*Para mais informações sobre o programa Terra Legal, ver Capítulo 4.

Fonte: Chiavari et al., 2016, a partir de acervo fundiário do Incra (<http://acervofundiario.incra.gov.br/>)

preservados. Em particular, estabelece dois instrumentos específicos para a conservação florestal:

- **Áreas de Preservação Permanente (APP)** – são áreas de vegetação designadas para proteção por terem sido identificadas como críticas para a preservação de funções essenciais dos ecossistemas. O Código Florestal requer que a vegetação em APP seja deixada intacta. As áreas que devem ser protegidas incluem: faixas marginais ao longo de cursos d'água; área no entorno de nascentes, lagos e lagoas; topos de morros; regiões em altitude maior que 1.800 metros; restingas e manguezais.
- **Reserva Legal** – a segunda regra de proteção do Código Florestal exige que proprietários e posseiros estabeleçam e mantenham a Reserva Legal em suas propriedades. Trata-se de um percentual da área total do imóvel rural na qual é obrigatório manter a cobertura de vegetação nativa. O objetivo é preservar o remanescente de vegetação nativa em áreas rurais para conservar a biodiversidade. Esta área protegida varia de 20 a 80% dependendo do tipo de vegetação presente e a localização geográfica do imóvel rural. Imóveis rurais localizados na Amazônia Legal são obrigados a manter uma porcentagem maior como Reserva Legal do que imóveis em outras regiões.² Em todas as áreas de Reserva Legal, não se pode manter atividade econômica tradicional, como agricultura, pecuária ou exploração madeireira, admitindo-se apenas exploração econômica mediante manejo florestal sustentável.

O Código Florestal também introduz um novo cadastro para ajudar com o cumprimento da legislação. O **Cadastro Ambiental Rural (CAR)** é um banco de dados nacional público que armazena e processa informação georreferenciada sobre as áreas preservadas em todos os imóveis rurais. O registro no CAR é obrigatório para todos os imóveis rurais e é necessário para a obtenção de certos benefícios relacionados com a gestão da propriedade. A partir de 2018, o registro no CAR também será requisito para obter crédito rural.

Interação entre o Código Florestal e direitos de propriedade

Dado que a efetiva implementação do Código Florestal depende do cumprimento de proprietários e posseiros, definir quem são os responsáveis pela terra é parte fundamental dos esforços de conservação da vegetação nativa no Brasil. Direitos fundiários mais seguros permitem a identificação da responsabilidade ambiental e, conseqüentemente, aumentam-se as chances da implementação bem-sucedida da nova lei florestal.

Outro desafio para a aplicação do Código Florestal é a falta de clareza sobre como as regras se aplicam em propriedades e posses coletivas, tais como territórios indígenas e quilombolas, assentamentos e populações tradicionais. Por exemplo, os requisitos de APP e Reserva Legal em Terra Indígenas e Unidades de Conservação são controversos, já que a população indígena tem autonomia garantida pela Constituição sobre os seus territórios, e a vegetação

² O conceito de Amazônia Legal foi instituído em 1953 com o propósito de promover o desenvolvimento social e econômico da região norte do país. Corresponde ao espaço geográfico que abrange os estados do Acre, Amapá, Amazonas, Mato Grosso, Pará, Rondônia, Roraima, Tocantins e parte do Maranhão. A Amazônia Legal não contém apenas o bioma amazônico, mas também partes do Cerrado e do Pantanal.

nativa já é completamente protegida em Unidades de Conservação. Além disso, nos casos de comunidades tradicionais e quilombolas, o registro no CAR é feito por uma associação que representa a comunidade, não estando claro como a responsabilidade pelo cumprimento do código será distribuída pelos membros individuais. O sucesso do Código Florestal também vai depender de como ele será aplicado nessas categorias, que ocupam grande parte do território brasileiro.

Além da aplicação das regras, a introdução de um cadastro, criado sem nenhum plano de integração com os cadastros já existentes, apresenta outro desafio. O registro no CAR não garante nenhum direito de propriedade sobre o imóvel. Sua introdução tem levantado a preocupação de que ele pode se tornar mais um entrave burocrático para os produtores rurais e de que pode levar posseiros menos informados a crerem que obtiveram um título formal para suas terras.

O fato de que o registro no CAR é totalmente autodeclaratório é outra fonte de preocupação. Considerando o limitado controle da informação autodeclarada, o cadastro pode tornar-se uma nova fonte de fraude e grilagem. Já há relatos sobre o uso de documentos do CAR para legitimar terras griladas. Ativistas também relatam que, em certas áreas, grandes proprietários estão usando documentos do CAR para afugentar populações tradicionais, levando-as a pensar que a terra que eles ocupam já tem outro proprietário legítimo (Barros e Barcelos, 2016).

Se houver integração com outros cadastros de uma forma apropriada, o CAR poderá ser um instrumento valioso para a definição dos direitos de propriedade em áreas onde sobreposições territoriais existem. Porém, ainda não foi definida a forma como essa integração acontecerá.

Em resumo, a efetiva implementação do Código Florestal é crucial para o Brasil, tanto para a proteção dos seus recursos naturais como para o aumento da produtividade agrícola. Para que isso aconteça, é importante que a sua implementação seja discutida juntamente com a temática dos direitos de propriedade (Chiavari e Lopes, 2015b). É importante esclarecer de que forma as regras do código se aplicam a terras coletivas, para que novas demarcações não aumentem a insegurança jurídica. Além disso, para evitar conflitos e novas sobreposições de território, a integração do CAR com outras bases de dados sobre o uso da terra é necessária.

BOX 1: CARACTERÍSTICAS IMPORTANTES DA ORGANIZAÇÃO FUNDIÁRIA NO BRASIL

- Vastas áreas de terras devolutas
- Ocupação informal de terras (posse)
- Assentamentos da reforma agrária
- “Função social da propriedade”
- Grandes áreas sob domínio público
- Código Florestal que impõe restrições ao uso da terra

3. DESAFIOS E OBSTÁCULOS PARA O FORTALECIMENTO DOS DIREITOS FUNDIÁRIOS

O CPI/ NAPC analisou quatro principais desafios e obstáculos para a melhoria da organização fundiária e o aumento da segurança dos direitos de propriedade no Brasil que, se resolvidos, podem levar o país a importantes avanços na gestão da terra:

- (i) Complexidade institucional;
- (ii) Ausência de um único e completo cadastro de terras rurais;
- (iii) Procedimentos de regularização burocráticos, complexos e demorados; e
- (iv) Cumprimento ineficaz dos direitos já conquistados.

(i) Complexidade institucional

No Brasil, diversas instituições compartilham competências e responsabilidades na regulação dos direitos de propriedade. Este complexo sistema, além de carecer de comunicação e coordenação entre as suas atividades, não possui bases de dados integradas.

As instâncias executivas nas esferas federal, estadual e municipal são as responsáveis pela gestão da terra através de uma ampla gama de serviços, cujo enfoque vai de agricultura e reforma agrária; monitoramento e proteção ambiental; manejo dos direitos das comunidades indígenas e quilombolas; a cobrança de impostos. Cabe ao Poder Legislativo aprovar a legislação dos direitos de propriedade, e ao Poder Judiciário decidir sobre conflitos fundiários. O sistema de gestão da terra também inclui os cartórios, entidades privadas, supervisionadas pelo Poder Judiciário, que recebem delegação de caráter público pelo governo federal para desempenhar funções de registro.

Para se ter uma ideia da complexidade do sistema, apenas no nível federal 11 instituições supervisionam aspectos diferentes dos direitos e gestão de propriedades. O Box 2 mostra em detalhe as organizações envolvidas com o tema e suas respectivas competências.

(ii) Ausência de um único e completo cadastro de terras rurais

A ausência de um cadastro único e completo que esteja integrado com o registro de imóveis representa um dos problemas mais importantes. Ainda hoje, o Brasil não possui um cadastro único que englobe a totalidade do seu território. Além disso, existe uma forte descoordenação entre os órgãos governamentais com responsabilidades nesta área e uma falta de integração dos cadastros existentes. Isto significa que é impossível identificar os proprietários de uma porcentagem significativa dos imóveis no Brasil.³ Por exemplo, um detalhado mapeamento da estrutura fundiária no Pará revelou que é impossível identificar quem são os proprietários de 38% das terras localizadas no estado (Brito e Cardoso Jr, 2015).

3 O cadastro rural é um banco de dados que indica a localização geográfica e os atributos relacionados à terra (por exemplo, características físicas, ambientais, uso do solo e valor do imóvel para uso fiscal). Como tal, os cadastros rurais servem diferentes objetivos como a formulação e gestão de políticas fundiárias, agrícolas, ambientais, sociais e fiscais.

BOX 2

Governo Federal

Instituições/órgãos executivos:

- Presidência do Brasil - responsável pela titulação de terras indígenas e a criação de áreas protegidas.
- Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra) - responsável pela reforma agrária, o estabelecimento de assentamentos rurais, a manutenção do Sistema Nacional de Cadastro Rural (SNCR), a gestão de terras públicas federais e a regularização e titulação de quilombolas.
- Secretaria Especial de Agricultura Familiar e do Desenvolvimento Agrário - subordinada à Casa Civil. Responsável por políticas de reforma agrária e regularização fundiária na Amazônia (substituiu o Ministério do Desenvolvimento Agrário em maio de 2016).
- Ministério do Meio Ambiente (MMA) - responsável pelas políticas ambientais e manejo florestal.
- Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio) - responsável por propor, implementar, gerir, proteger, fiscalizar e monitorar áreas protegidas federais, como parques nacionais e reservas extrativistas.
- Serviço Florestal Brasileiro (SFB) - responsável pela concessão de florestas públicas, administração do Cadastro Nacional de Florestas Públicas (CNFP) e implementação e gestão do Cadastro Ambiental Rural (CAR).
- Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama) - responsável pelo controle ambiental, cumprimento da lei e licenciamento das florestas brasileiras.
- Fundação Nacional do Índio (Funai) - responsável por mapear e proteger territórios habitados tradicionalmente pelos povos indígenas.
- Fundação Cultural Palmares (FCP) - responsável pelo reconhecimento e certificação de comunidades quilombolas.
- Secretaria do Patrimônio da União (SPU) - responsável pela gestão das propriedades federais, incluindo as terras devolutas e áreas de várzea da União, entre outros.

- Receita Federal - responsável pela cobrança do Imposto Territorial Rural (ITR) e manutenção do Cadastro de Imóveis Rurais (Cafir).

Poder Legislativo: competência para decretar leis sobre direitos de propriedade, agricultura, meio ambiente, desapropriação de terras e reforma agrária.

Poder Judiciário: decide sobre conflitos fundiários relativos a terras federais.

Governo Estadual

Instituições/órgãos executivos:

- Governador - responsável pela criação de áreas protegidas estaduais.
- Institutos da Terra - responsáveis pelo estabelecimento de assentamentos rurais do estado, gestão de terras públicas estaduais, regularização e titulação de quilombolas.
- Secretarias de Meio Ambiente - responsáveis por propor, implementar, gerir, proteger, fiscalizar e monitorar áreas protegidas estaduais. Também responsáveis pelo controle ambiental, cumprimento da lei e licenciamento de atividades rurais.

Poder Legislativo: competência para decretar leis ambientais.

Poder Judiciário: decide sobre conflitos fundiários relativos a propriedades privadas e terras estaduais.

Municípios

Instituições/órgãos executivos: responsáveis pela criação de áreas protegidas e estabelecimento de assentamentos rurais municipais.

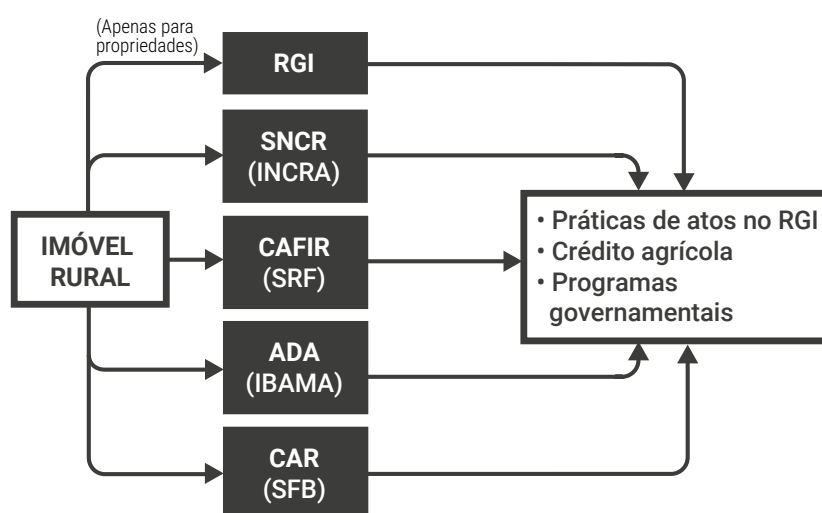
Poder Legislativo: competência para legislar sobre assuntos de interesse local, incluindo temas ligados ao meio ambiente e ao uso da terra.

Cartórios/Registro Geral de Imóveis

Agências que, habilitadas pelas autoridades públicas, exercem atividades notariais e de registro, incluindo aquelas relacionadas a transações imobiliárias. Segundo a legislação brasileira, a escritura de venda deve ser testemunhada e autorizada por cartório público e então registrada no Registro Geral de Imóveis (RGI).

À medida que a legislação criava regras sobre o uso da terra, diversos cadastros foram criados visando atender aos diferentes propósitos (Box 3). Isto resultou em uma multiplicidade de cadastros rurais, geralmente demandando informações similares, que são gerenciados por diferentes instituições com responsabilidades sobrepostas. Portanto, proprietários e posseiros precisam registrar suas terras em diferentes sistemas, fornecendo as mesmas informações várias vezes para órgãos distintos. A Figura 4 mostra as múltiplas instituições que proprietários e posseiros devem procurar, para que possam ter suas terras totalmente regularizadas e acessar programas governamentais, como o crédito rural.

Figura 4: Sistema de registro e cadastros rurais para propriedades e posses



Fonte: Chiavari et al., 2016

Nenhum dos cadastros está integrado com o registro de imóveis. Apesar de ter importância fundamental para a existência e transferência de direitos de propriedade, o registro de imóveis não é totalmente confiável. Um grande número de transações não é registrado devido a procedimentos burocráticos demorados e caros, que exigem pagamento de taxas e impostos. Por exemplo, um estudo do Banco Mundial, intitulado Estrutura de Avaliação da Governança da Terra (LGAF, da sigla em inglês), estima que no Pará e no Piauí menos de 50% dos imóveis rurais estejam registrados formalmente.⁴

Outro problema é que muitos registros foram feitos com um rigor técnico limitado e a descrição da terra pode diferenciar-se bastante da terra existente. Isto é muito comum com propriedades registradas em uma época em que o rigor técnico exigido não era muito elevado e não existiam métodos de medição precisos – a localização das propriedades era meramente descritiva e não incluía mapas ou outras informações espaciais.

⁴ Para mais informações, acesse <http://go.worldbank.org/V97H6OMC50>.

BOX 3: OS DIFERENTES CADASTROS DE TERRA

Cadastros rurais

O Cadastro de Imóveis Rurais Brasileiro, administrado pelo Incra no âmbito do **Sistema Nacional de Cadastro Rural (SNCR)**, constitui uma base de dados sobre as características geográficas, a situação jurídica e as condições da exploração e do uso da terra de imóveis rurais, para fins de reforma agrária e de planejamento fundiário e agrícola. A inscrição é autodeclaratória e deve conter informações sobre a estrutura do imóvel (como localização, área e situação jurídica), sobre o uso (dados sobre utilização e exploração do imóvel) e sobre as pessoas relacionadas ao imóvel rural. A inscrição neste cadastro não legitima direito de domínio ou posse, mas é essencial para a concessão de crédito agrícola e outros benefícios.

O **Cadastro de Imóveis Rurais (Cafir)**, administrado pela Secretaria da Receita Federal (SRF), foi instituído para aperfeiçoar o sistema de arrecadação do Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural (ITR), e seu objetivo é unicamente fiscal.

O **Ato Declaratório Ambiental (ADA)** é um cadastro de áreas de interesse ambiental, controlado pelo Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama), para fins de isenção de ITR.

O **Cadastro Ambiental Rural (CAR)**, coordenado pelo Serviço Florestal Brasileiro (SFB), integra informações ambientais de imóveis rurais para fins de controle, monitoramento e planejamento ambiental e econômico em áreas rurais, além de servir de ferramenta para o combate ao desmatamento.

Cadastros de terras públicas

A Secretaria do Patrimônio da União (SPU) é o órgão responsável pela gestão do patrimônio imobiliário da União. Além disso, cada estado tem seu próprio órgão responsável pela gestão dos bens imóveis estaduais. O patrimônio imobiliário da SPU inclui: Terras Indígenas, Unidades de Conservação federais de domínio público, terrenos de marinha, terrenos marginais, áreas de várzea, ilhas, terras rurais arrecadadas e demarcadas pelo Incra, entre outras.

Embora a SPU seja responsável pela gestão do patrimônio da União, este gerenciamento é compartilhado por diferentes órgãos da administração pública federal, tais como: os Comandos do Ministério da Defesa, que administram grandes extensões de terras públicas na Amazônia; o Incra, que tem competência para discriminar e destinar terras devolutas da União; a Funai, que é responsável pela demarcação de Terras Indígenas; e o Serviço Florestal Brasileiro, que administra grandes áreas de florestas nacionais. Cada um destes órgãos mantém um cadastro administrativo próprio para gerenciar os imóveis sob sua jurisdição, o que leva a oito cadastros coexistindo e registrando diferentes tipos de terras públicas, conforme apresentado na Tabela 4.

Tabela 4: Cadastros de bens imóveis da União

Categorias fundiárias	Órgão gestor	Cadastro
Terras Indígenas	FUNAI	Livro próprio na SPU
Terrenos de marinha Terrenos marginais Áreas de várzea federal	SPU	SIAPA
Florestas públicas	SFB/MMA	Cadastro Geral de Florestas Públicas da União (CGFPU)
Unidades de Conservação	ICMBio/ MMA	Cadastro Nacional de Unidades de Conservação (CNUC)
Assentamentos da reforma agrária	INCRA	Sistema de Informações dos Projetos da Reforma Agrária (SIPRA)
Programa Terra Legal	Secretaria Especial da Agricultura Familiar e do Desenvolvimento Agrário	Sistema Terra Legal (Sisterleg)
Áreas militares	Ministério da Defesa e dos Comandos da Marinha, do Exército e da Aeronáutica	Sistema OPUS (Exército)
Terras devolutas discriminadas	INCRA	SPIUnet ou SIAPA

Fonte: Chiavari et al., 2016

A partir de 2004, o sistema passou a exigir o georreferenciamento dos imóveis registrados, e a precisão nos registros aumentou. Todavia, este requerimento ainda não está completamente implementado, pois a legislação estabeleceu o prazo de 2023 para que as pequenas propriedades comecem a cumpri-lo.

Constata-se que, atualmente, vigora no país um complexo sistema, formado pelo registro de imóveis, os cadastros rurais e os cadastros de terras públicas. A depender das características do imóvel rural e de sua situação jurídica, ele pode estar na interseção deste sistema ou apenas em parte dele. Algumas áreas podem até mesmo estar fora de todo o sistema, como seria o caso de terras devolutas ainda não identificadas ou discriminadas.

A debilidade do sistema de registro tem permitido que a apropriação ilegal de terras, comumente chamada de grilagem, prolifere. A taxa precisa de grilagem no Brasil é desconhecida, mas, em 1999, o Incra fez o seu primeiro e único grande esforço para localizar casos de fraude e falsificação de títulos (em documento intitulado “Livro Branco da Grilagem de Terras”). Naquela época, o total de terras sob suspeita de ocupação ilegal em todo o país era

de aproximadamente 100 milhões de hectares, o que corresponde a quatro vezes a área do estado de São Paulo ou à área total da Colômbia. A proporção é especialmente preocupante na região Norte: acredita-se que 55 dos 157 milhões de hectares no estado do Amazonas sejam grilados. É provável que esses números tenham diminuído, ainda que de forma moderada, pois alguns documentos fraudulentos foram cancelados após o estudo do Incra. No entanto, a prática de grilagem de terras permanece, em grande parte, sem controle. Em 2006, por exemplo, um estudo apontou mais de 30 milhões de hectares grilados no Pará, o que equivale a 23% do território do estado (Costa, 2016). Mais recentemente, em 2015, um projeto piloto de digitalização de todos os documentos relacionados com cadastro e registro de terras no Pará mostrou que, em um dado município, oito milhões de hectares de terra constavam dos registros quando a área total do município é de apenas 997 mil hectares.⁵

Esta falta de registros apropriados leva frequentemente a sobreposições de diferentes propriedades, o que muitas vezes resulta em conflitos. Por exemplo, a Terra Indígena Manoki, no Mato Grosso, vem sofrendo há muitos anos com desmatamento provocado por fazendeiros e madeireiras. Recentemente a Secretaria de Estado do Meio Ambiente (SEMA) descobriu que existem 54 propriedades privadas cadastradas no CAR dentro dos limites de Manoki. Essas fazendas têm recebido financiamento de bancos públicos, bem como autorizações para remoção de vegetação.

(iii) Procedimentos de regularização burocráticos, complexos e demorados

Procedimentos para demarcar e legalizar terras são frequentemente burocráticos, complexos e demorados. Esse é o caso da regularização de territórios indígenas e quilombolas e Unidades de Conservação, e também na regularização de posse de pequenos imóveis. O CPI/ NAPC mapeou detalhadamente os processos exigidos na lei para a regularização de cada uma destas categorias. As complexidades e os desafios são claros, conforme exemplificado na Figura 5.⁶

O fluxograma na Figura 5 destaca as dificuldades que esses processos impõem ao sistema, criando consideráveis atrasos na regularização fundiária em comunidades rurais. Por exemplo, a regularização de terras indígenas sofre de demoras substanciais. Atualmente, das 705 terras indígenas reconhecidas, 114 estão em processo de identificação, 111 aguardam demarcação e 480 completaram seus processos de regularização (ISA, 2017). Existem também 348 áreas reivindicadas por comunidades indígenas que ainda não iniciaram processo de regularização junto da Funai (Cimi, 2016). Atrasos também são comuns na regularização de territórios quilombolas: há no Incra em torno de 1.500 processos de reconhecimento de quilombos abertos (INCRA-DFQ, 2016).

5 Solyno, Aluizio. Programa SIG-Fundiário. Apresentado em Grupo de Trabalho sobre Registro/Cadastro de Imóveis Rurais. 15 de junho de 2016. Rio de Janeiro.

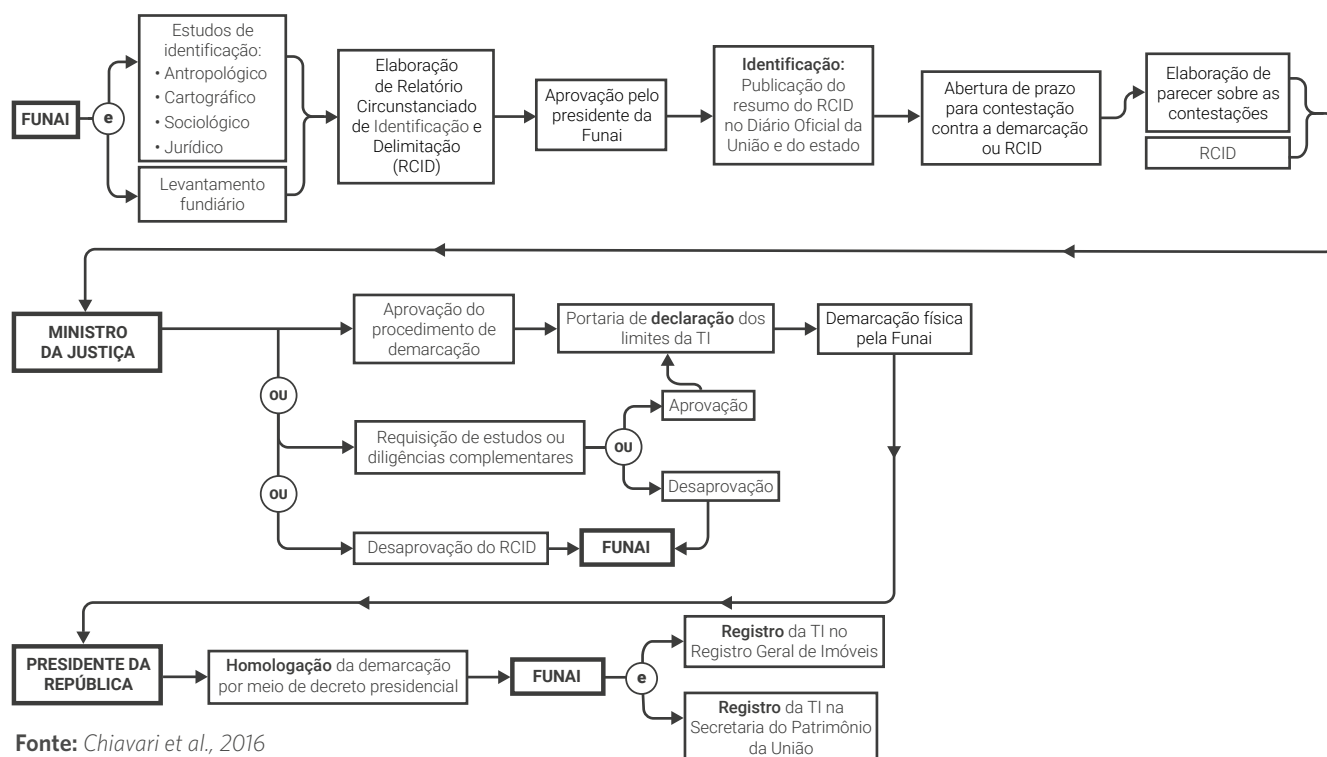
6 A Figura 5 apresenta o processo de demarcação de Terras Indígenas. Processos de regularização de outras categorias fundiárias estão disponíveis no relatório "Panorama dos direitos de propriedade no Brasil rural: legislação, gestão fundiária e Código Florestal". <https://climatepolicyinitiative.org/publication/panorama-dos-direitos-de-propriedade-no-brasil-rural-legislacao-gestao-fundiaria-e-codigo-florestal/>

Estimativas sugerem que, no ritmo atual, o Incra levaria mais de 900 anos para titular todas as terras já certificadas (ISA, 2016). Além disso, um estudo dos processos de regularização de posses no estado do Pará mostrou que no ritmo atual, a regularização de todos os imóveis que precisam de título demoraria 39,5 anos (Brito e Cardoso Jr, 2015).

Outro exemplo sintomático de como os processos de regularização são penosos é o procedimento de expropriação e compensação de propriedades privadas situadas em Unidades de Conservação. Apesar das etapas terem se tornado menos burocráticas nos últimos anos, o processo ainda é extremamente lento.⁷ O Tribunal de Contas da União (TCU) estima que se o pagamento de compensações continuar no ritmo atual, levará 100 anos para completar a expropriação de terras privadas dentro de Unidades de Conservação (TCU, 2013).

Os processos de regularização também sofrem com atrasos causados pelo elevado nível de judicialização através de ações judiciais frequentes ao longo das várias fases dos processos, com o controle político sobre decisões cruciais e com a limitada capacidade institucional dos órgãos governamentais, constantemente sem recursos financeiros e humanos. Além disso, mudanças contínuas na legislação afetam os processos, obrigando a adaptação dos procedimentos existentes, o que provoca ainda mais atrasos.

Figura 5: Fluxograma de demarcação de Terras Indígenas



Fonte: Chiavari et al., 2016

7 IN ICMBio nº 2/2009.

Esta profunda complexidade afeta as diferentes categorias fundiárias e promove práticas e comportamentos irregulares que trazem mais insegurança aos direitos de propriedade. Por exemplo, a auditoria do TCU que analisou o processo de criação de assentamentos concluiu que 30% dos beneficiários não eram elegíveis para o programa. A lista incluía servidores públicos, políticos, indivíduos com renda acima de três salários mínimos, menores de 18 anos e 37 mil falecidos (TCU, 2016). Devido a estas e outras irregularidades, em 2016 o TCU publicou uma suspensão cautelar para todo o programa de reforma agrária.

(iv) Cumprimento ineficaz dos direitos já conquistados

A dimensão continental e a geografia do Brasil fazem com que grandes áreas sejam difíceis de acessar e monitorar, tanto para proprietários como para as autoridades. Em vastas áreas do Brasil rural, particularmente nas regiões Norte e Nordeste, a presença das autoridades é fraca, o que leva a um ineficaz cumprimento dos direitos fundiários já atribuídos. Esta situação é exacerbada por falta de recursos humanos e financeiros, mas também pela corrupção dos oficiais responsáveis pela garantia desses direitos.

Devido ao cumprimento deficiente das regras, direitos que já foram conquistados formalmente são ameaçados. Essas ameaças são mais graves a grupos historicamente marginalizados, como indígenas, quilombolas e assentados, mas também ocorrem em Unidades de Conservação, onde fazendeiros, garimpeiros e madeireiros colocam em perigo a segurança da área e dos seus habitantes. Por exemplo, a Terra Indígena Roosevelt, localizada entre Rondônia e Mato Grosso, apesar de ser demarcada, sofre com invasões de garimpo ilegal desde os anos 1950. Atualmente, ainda existem mais de 500 garimpeiros extraindo diamantes ilegalmente na região (ISA, 2016).

No caso dos assentamentos, a maior parte das famílias não possui título definitivo para a sua terra e, por isso, estão especialmente vulneráveis às ações de madeireiros e fazendeiros. Dada a falta de infraestrutura e de apoio governamental, muito assentados acabam abandonando seus lotes ou vendendo-os para grandes agricultores (Benatti et al., 2008, p. 105-108). O assentamento Esperança, em Anapu, Pará, onde a ativista pelos direitos da terra Irmã Dorothy Stang foi assassinada há 10 anos – um caso que recebeu atenção internacional –, continua a sofrer invasões constantes de madeireiros e grileiros. Em 2015, um casal de ativistas, após ter denunciado o corte ilegal de árvores, teve de deixar às pressas o local onde morava para serem assentados em outra área da reserva, pois estavam jurados de morte (Borges e Nossa, 2016).

Além disso, grandes projetos de infraestrutura, para a produção de energia hidrelétrica, construção de rodovias ou instalação de linhas de transmissão, representam uma frequente ameaça aos direitos de propriedade sobre a terra de comunidades indígenas e tradicionais.

4. CAMINHOS PARA MELHORIA

Apesar de diversas organizações trabalharem em diferentes esferas para resolver os desafios relacionados à insegurança dos direitos de propriedade, pouca análise sobre a abrangência, ações e oportunidades desses esforços tem sido feita. Sem um retrato claro das iniciativas em andamento, mapear caminhos para melhorias é difícil.

Com este objetivo, o CPI/ NAPC fez uma análise dos programas e beneficiários de 60 organizações que atuam em três estados onde conflito e insegurança em relação aos direitos de propriedade são especialmente acentuados: Pará, Mato Grosso e Mato Grosso do Sul. A Tabela 5 apresenta a distribuição destas organizações por tipo. A lista inclui órgãos públicos e organizações não-governamentais (ONGs). Várias organizações estudadas atuam em vários estados ou mesmo nacionalmente. As ONGs têm presença significativa e incluem de entidades dedicadas à pesquisa a grupos de ação. A categoria “Associação de classe” descreve uma lista diversa que, além de sindicatos, engloba instituições que agregam interesses de grupos particulares, tais como indígenas, agricultores, trabalhadores rurais e notários/registradores. O setor privado está incluído nesta categoria na forma de grupos de produtores; no entanto, a pesquisa não identificou provedores de serviços ou empresas diretamente envolvidas em inovação na área dos direitos de propriedade.⁸

Tabela 5: Organizações que trabalham com direitos fundiários no Pará, Mato Grosso e Mato Grosso do Sul

Organizações não-governamentais (ONGs)	17
Órgãos do Governo Federal*	12
Associação de classe**	11
Órgãos do Governo Estadual	8
Universidades	5
Movimentos sociais	3
Ministério Público	2
Cooperação internacional	1
Grupo combinando várias instituições públicas e privadas	1
Número total de organizações	60

* Inclui: Centro Gestor e Operacional do Sistema de Proteção da Amazônia (Censipam), Conselho Nacional de Justiça, Funai, Incra, ICMBio, Ouvidoria Agrária Nacional, Programa Terra Legal, Receita Federal, SFB, SPU, TCU

** Inclui grupos de interesse do setor privado como associações de produtores

⁸ Um grupo privado, Terras, está trabalhando no fornecimento de serviços para facilitar o registro no CAR, mas não tem atualmente nenhum modelo de negócio direcionado para direitos de propriedade.

Várias destas organizações envolveram-se com a temática dos direitos de propriedade através de ativismo a favor de certos grupos. Por exemplo, grupos trabalhando com direitos indígenas ou representando pequenos agricultores frequentemente apoiam a demarcação e monitoramento de terras por se tratar de um assunto relevante para suas comunidades.

A Tabela 5 também mostra que a maioria das organizações que trabalham com direitos fundiários é pública. Órgãos executivos nos níveis federal e estadual são as instituições principais com responsabilidade pela gestão da terra, o que as torna peças-chave neste tema. Esses órgãos respondem pela execução de diversas tarefas e serviços relacionados com a gestão fundiária, incluindo agricultura e reforma agrária, monitoramento e proteção ambiental, direitos indígenas e quilombolas e arrecadação de impostos. Já a esfera legislativa do governo discute e aprova legislação relativa aos direitos de propriedade, e o Poder Judiciário decide conflitos.

Quanto aos temas, 17 organizações concentram-se em apenas uma categoria fundiária; o restante trabalha com duas ou mais categorias.

Este trabalho de campo mostra que os esforços para fortalecer os direitos de propriedade em áreas rurais são bastante fragmentados, com predominância de intervenções do setor público, ONGs e algumas instituições de pesquisa. A análise do CPI/ NAPC indica ausência de vários tipos de iniciativas. Primeiro, poucos esforços se dedicam a promover uma real mudança de comportamento por parte de produtores, posseiros ou comunidades. A maior parte dos esforços se concentra em alterar regras e procedimentos. Além disso, faltam informações sobre o que as populações afetadas ambicionam em termos de direitos de propriedade. Nenhuma organização tenta responder questões importantes, como: os posseiros valorizam a obtenção de títulos para suas terras? O que pode ser feito para aumentar o interesse e o cumprimento das regras nos processos de regularização?

Uma segunda observação que resulta desta análise é que esforços para o cumprimento de direitos já atribuídos recebem pouca atenção. Como descrito no capítulo 3, mesmo depois de formalizados, os direitos à terra sofrem fortes ameaças, particularmente em áreas remotas.

Por último, a ausência do setor privado indica que existem muitas oportunidades perdidas para incentivar inovação e mudança. Apesar de intervenções isoladas do setor privado em um tema que depende da legislação e fiscalização pública não serem muito factíveis, a colaboração entre empresas e o setor público podem ter impacto positivo. Essa parceria pode focar, por exemplo, na adaptação de soluções tecnológicas para o aprimoramento da identificação, monitoramento e proteção de direitos existentes.

Como esperado, o setor público apresenta alguns dos principais esforços para modernização do sistema de governança fundiária. Duas iniciativas, em particular, representam os maiores investimentos que o governo tem feito para melhoria dos direitos de propriedade: esforços para o gerenciamento e integração de cadastros e o programa Terra Legal. Apesar de esses trabalhos

estarem em estágio inicial e ainda não terem sido avaliados, eles prometem tornar os processos mais eficientes e transparentes. Outra iniciativa de referência é o sistema SIG-Fundiário, desenvolvido como um programa-piloto no Pará para organizar informações sobre imóveis mantidos por diferentes instituições. Este programa foi desenvolvido por acadêmicos com financiamento internacional, mas precisará de apoio público para crescer.

(i) Gerenciamento e integração de cadastros

Os problemas envolvendo a multiplicidade de cadastros, a falta de comunicação entre os cadastros existentes e a baixa precisão do registro são bem conhecidos pelo governo e por todas as entidades envolvidas na discussão dos direitos de propriedade. Para reverter esse quadro, o Incra e a Receita Federal, dois dos principais órgãos responsáveis pelo gerenciamento de cadastros, têm trabalhado para modernizar o sistema. Assim, espera-se que o **Cadastro Nacional de Imóveis Rurais (CNIR)** e o **Sistema Nacional de Gestão de Informações Territoriais (Sinter)** passem a integrar informações de diferentes cadastros rurais, o que poderá ajudar na resolução de conflitos e das sobreposições de diferentes categorias fundiárias. Além disso, o **sistema unificado da Secretaria do Patrimônio da União (SPU)** centralizará e modernizará o gerenciamento de terras públicas federais.

CNIR

Gerenciado conjuntamente pelo Incra e pela Receita Federal, o CNIR foi introduzido por lei em 2001 e integrará primeiramente as bases de dados do Sistema Nacional de Cadastro Rural (SNCR) e do Cadastro de Imóveis Rurais (CAFIR) e, em um segundo momento, as bases de outras instituições públicas federais e estaduais.

Esta integração trará benefícios para a identificação de terras públicas e será um instrumento importante nos processos de regularização fundiária e reforma agrária. Pode também ajudar na regularização de terras tradicionais que se sobrepõem a terras privadas e na resolução de conflitos. No entanto, estes benefícios só serão plenamente atingidos se as diferentes instituições públicas cooperarem na integração de dados (Paixão et al., 2012, p. 263).

Levando em consideração que a implementação do CNIR ainda está em fase inicial – iniciou-se no final de 2015 –, muitas dúvidas subsistem sobre como esta integração será feita e se este cadastro substituirá todos os existentes. Uma forte cooperação entre as instituições que coordenam os diferentes cadastros será essencial.

Sinter

Um decreto de maio de 2016 introduziu o Sinter para integrar em uma única base de dados informações de registro, cadastro, impostos e geoespaciais de todos os imóveis urbanos e rurais no Brasil. O Sinter não será um novo cadastro; o seu objetivo é integrar os cadastros existentes, que continuarão a existir de modo independente. Ele será gerenciado pela Receita Federal.

Os obstáculos para a implementação e êxito deste novo sistema são enormes. Primeiro porque, conforme já exposto, os registros públicos e os cadastros imobiliários apresentam falhas e não cobrem todo o território nacional. Segundo, não há obrigatoriedade de os órgãos da administração pública aderirem ao Sinter; assim, se não houver coordenação institucional e muita vontade política, o Sinter pode terminar por ficar apenas no papel. Terceiro, pode haver dificuldade de integração de cadastros cujos dados geoespaciais não sigam os mesmos padrões.

Por último, o desenvolvimento, a operação e as atividades de tecnologia da informação relativas ao Sinter dependem de investimentos elevados.

Neste momento, e considerando seu lançamento recente, não existe um calendário claro para a implementação do sistema.

Sistema unificado da SPU

Em 2012, a SPU lançou o Programa de Modernização da Gestão do Patrimônio Imobiliário da União, que inclui a implantação de um sistema unificado para a administração do patrimônio imobiliário da União. Além do módulo de cadastro, o sistema unificado também terá um módulo de gestão da cartografia com informações georreferenciadas de todos os bens imóveis federais. Este sistema permitirá a administração centralizada do patrimônio imobiliário da União.

O sistema unificado de gestão do patrimônio da União, previsto para ser totalmente implantado no final de 2017, representará um enorme avanço para uma efetiva gestão fundiária no âmbito federal. Entretanto, para o seu completo sucesso, é necessário que o sistema abranja a totalidade do patrimônio imobiliário da União, que seja regularmente atualizado, que as informações sejam precisas e que haja uma efetiva participação dos órgãos da administração pública federal. Atualmente, não existe informação disponível para saber como a implementação do novo sistema está progredindo e se o prazo de 2017 será cumprido.

(ii) Programa Terra Legal

A segunda iniciativa importante do governo federal para a organização fundiária consiste no programa Terra Legal. Lançado em 2009, tem o objetivo de simplificar e agilizar os procedimentos de regularização de posses individuais em terras públicas da região amazônica.

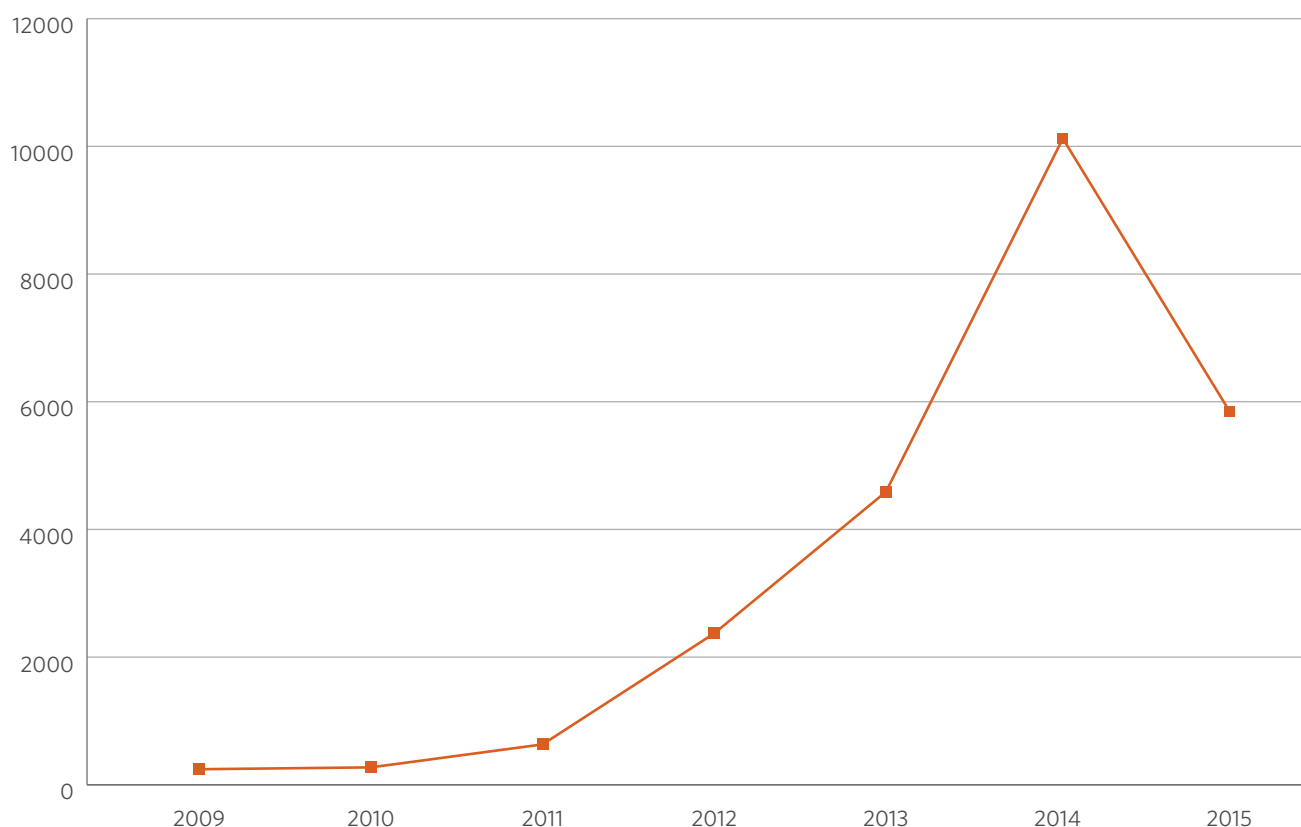
O Terra Legal tem a meta de legalizar 60 milhões de hectares de terras públicas federais, concedendo títulos a agricultores familiares (posseiros) e a municípios com bairros, vilas e distritos situados em terras federais. O programa foi lançado por um período de cinco anos e renovado por mais três anos em 2014, e ainda não está claro o que acontecerá ao final de 2017.

O programa teve um começo lento (Figura 6) e, apesar da titulação ter aumentado significativamente desde 2012, atingindo um máximo de 10.123 títulos emitidos em 2014, ainda enfrenta algumas dificuldades. O processo de titulação transcorre a passos mais lentos do que o planejado. Em 2015, a titulação voltou a ser reduzida como consequência de uma auditoria do TCU,

que identificou irregularidades no processo, com títulos sendo emitidos para requerentes que não cumpriam os requisitos do programa (Box 4) (TCU, 2015).⁹ A substituição do ministro do Desenvolvimento Agrário, em 2015, também contribuiu para um período de instabilidade.

Como o governo tinha dificuldades de determinar a localização exata das terras devolutas, foi necessário, primeiramente, um longo processo de identificação, o que atrasou a titulação. Por conta disso, o georreferenciamento tornou-se prioridade e o Terra Legal **lançou a maior operação já feita pelo governo federal** para identificar e mapear as terras públicas na Amazônia. Até 2009, o Incra havia georreferenciado apenas quatro milhões de hectares de terras públicas federais. Em abril de 2016, graças aos esforços do Terra Legal, esse número já chegava a 35 milhões de hectares. O georreferenciamento teve um papel essencial no processo, pois permitiu a identificação de sobreposições entre categorias fundiárias e verificar se os imóveis estavam localizados em Terras Indígenas, Unidades de Conservação, zonas de Marinha ou terras reservadas para a administração militar (MDA, 2006b).

Figura 6: Títulos emitidos pelo Terra Legal anualmente (2009 a 2015)



Fonte: MDA, 2016a

⁹ A auditoria do TCU também criticou os baixos níveis de emissão de títulos e a incapacidade de o programa atingir os seus objetivos propostos.

BOX 4: REQUISITOS DO PROGRAMA TERRA LEGAL

- O terreno ocupado ser inferior a 15 módulos fiscais ou 1500 hectares;¹⁰
- Ter cidadania brasileira;
- Não ser proprietário de terra em nenhum lugar do Brasil;
- Não ter sido beneficiário da reforma agrária ou de outros programas de regularização fundiária (salvo exceções permitidas pelo Incra);
- Ter sua principal atividade econômica oriunda da exploração do imóvel;
- Não exercer cargo ou emprego em órgãos públicos de gestão de terras federais e estaduais;
- Ocupação do imóvel ter acontecido antes de dezembro de 2004 (não necessariamente iniciada pelo posseiro atual).

¹⁰ Um módulo fiscal é uma unidade de medida de terra criada por motivos fiscais. Um módulo fiscal pode ter entre cinco e 110 hectares, dependendo do município.

Melhorias

O programa Terra Legal enfrentou vários desafios desde sua criação, resultando em alterações dos seus procedimentos ao longo do tempo. Os problemas de governança fundiária no país, tais como a ausência de um cadastro rural integrado e a informação limitada sobre a localização de terras devolutas, também impactaram o programa e a capacidade do governo de agilizar e aumentar a titulação.

Antes do processo de regularização ser iniciado, o Terra Legal precisa consultar todos os outros órgãos com interesse em terras federais. Até 2013, essas consultas eram feitas por cartas, que levavam meses para serem respondidas, o que causou grandes atrasos ao processo. Em setembro de 2013, após quase quatro anos de consultas por carta, foi instituída a Câmara Técnica de Destinação e Regularização de Terras Públicas Federais na Amazônia Legal.¹¹ A Câmara Técnica serve como um fórum de discussão sobre destinação de terras públicas federais na Amazônia, tornando o processo de consulta mais rápido. Desde então, mais de 50 milhões de hectares foram analisados pela Câmara. Desses, 34,7 milhões foram titulados e 12,9 atribuídos a outros fins públicos, como a criação de Unidades de Conservação e Terras Indígenas.

O programa também enfrentou dificuldades operacionais e houve a necessidade de melhoria de processos e procura por soluções tecnológicas. As mudanças incluíram a descentralização de certas competências para escritórios locais; o desenvolvimento do Sistema de Gestão Fundiária (SIGEF), que atualmente

¹¹ Oito órgãos estão representados: Secretaria Especial de Agricultura Familiar e do Desenvolvimento Agrário, Incra, Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio), Serviço Florestal Brasileiro (SFB), Ministério de Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG), Funai, Centro Gestor do Sistema de Proteção da Amazônia (Censipam) e Ministério do Meio Ambiente (MMA).

é usado pelo Incra para gerenciar todos os seus dados georreferenciados; e a criação de mutirões com deslocamento da equipe do programa e de parceiros para áreas prioritárias durante duas semanas, em ações que combinam a titulação de terras e a elaboração do CAR.

Desafios

Apesar dos esforços, alguns desafios persistem. O Terra Legal não tem um sistema em funcionamento para arrecadação dos pagamentos dos beneficiários.¹² Além disso, não existe um modo de identificar inadimplência (Brito e Barreto, 2011; TCU, 2015). Atualmente, um novo sistema que permitirá arrecadação e controle, elaborado em parceria com o Banco do Brasil, está em fase de testes, mas o problema ainda não foi resolvido. Além disso, uma crítica comum ao programa é a de que os preços cobrados pela terra são muito inferiores àqueles praticados pelo mercado e mesmo pelo Incra, em assentamentos (Brito e Cardoso Jr., 2015).

Outras reclamações feitas ao Terra Legal incluem a ausência de acompanhamento das aplicações rejeitadas, a falta de clareza sobre em que momento o governo deve retomar a propriedade que não esteja cumprindo as exigências do programa, e o que deve ser feito em casos de não cumprimento das cláusulas resolutivas – por exemplo, não cumprimento da legislação ambiental e trabalhista.

(iii) Sistema SIG-Fundiário

O SIG-Fundiário é um projeto piloto para criação de uma base de dados abrangente que integre em um só lugar informação fundiária, agrícola e ambiental de todas as entidades públicas que mantêm registros relacionadas à terra, tais como o Registro Geral de Imóveis, o CAR, o Incra, os institutos estaduais de terra e o programa Terra Legal. A base de dados inclui imagens digitalizadas de todos os documentos associados a um dado imóvel que, ao longo do tempo, foram produzidos pelas diferentes instituições participantes. O sistema também possui mapas baseados nas informações contidas nos documentos.

O projeto foi lançado pelo Ministério Público Estadual do Pará em 2012, na tentativa de encontrar uma forma mais simples de obter informações sobre cada imóvel em situação de conflito. Por se tratar de um projeto piloto, atualmente cobre apenas seis municípios paraenses.¹³ Um grupo dentro da Universidade Federal do Pará gerencia o projeto, que recebeu um milhão de dólares da Fundação Ford para a fase piloto.

O SIG-Fundiário pretende colocar em evidência contradições e discrepâncias entre os dados e permitir a identificação da cadeia dominial de cada imóvel. Ele também documentará o uso do território e garantirá mais segurança e precisão na definição dos limites físicos e espaciais de terras públicas e privadas. No

12 As regras do programa estabelecem que a regularização de imóveis com menos de um módulo fiscal é grátis, mas no caso de imóveis maiores é exigido o pagamento de um valor por hectare.

13 Acará, Concórdia do Pará, Tailândia, Moju, Mocajuba e Tomé-Açu.

entanto, o SIG-Fundiário não pretende solucionar automaticamente conflitos e sobreposições de categorias fundiárias. Trata-se simplesmente de uma ferramenta informativa a ser usada pelo sistema judiciário e por outros tomadores de decisão.

Por ser um projeto piloto, ainda não se encontra disponível para uso. Várias instituições que integram a iniciativa ainda precisam homologar sua participação. Além disso, a expansão do projeto para todo o estado do Pará ainda não foi confirmada e os recursos necessários para tal seriam consideráveis. A equipe do SIG-Fundiário calcula que para cobrir todo o estado seriam necessários 100 geoprocessadores profissionais, por um período de quatro anos. Apesar destes desafios, um acordo já foi alcançado para extensão do projeto ao estado do Maranhão, com financiamento do governo estadual e da Fundação Ford.

5. RECOMENDAÇÕES

Este relatório do CPI/ NAPC traça a evolução dos direitos de propriedade no Brasil rural, que resultou em um complexo sistema fundiário existente no país hoje. O objetivo do trabalho foi indicar a origem dos problemas atuais e identificar caminhos para melhorias. Conforme destacado no Capítulo 4, diversas organizações já iniciaram importantes esforços para o fortalecimento desses direitos.

Devido à abrangência dos problemas fundiários brasileiros, as soluções precisam considerar as três esferas governamentais – municipal, estadual e federal. Nesse contexto, fóruns como os que foram apoiados por este projeto do CPI/ NAPC, reunindo pessoas interessadas no assunto para debater, incentivar colaborações e apresentar novos resultados, são muito relevantes.

A seguir, o CPI/ NAPC traz uma série de recomendações de política pública visando à melhoria dos direitos de propriedade no Brasil. Elas estão divididas em quatro áreas principais: governança, cumprimento da lei, regulamentação e conhecimento.

Governança

A implementação das medidas sugeridas no campo da governança cabe ao Poder Executivo nos níveis federal e estadual. Devido ao grande número de órgãos envolvidos em alguns dos processos, coordenação e consenso político são essenciais.

COMPETÊNCIA

Poder Executivo na esfera federal:

- Funai
- ICMBio
- Fundação Cultural Palmares
- Incra
- Gabinete da Presidência
- SPU

1. **Fortalecer e impulsionar as políticas de regularização fundiária por meio da simplificação dos processos de regularização e da unificação das normas legais vigentes.** A complexidade dos processos e a dificuldade de entendimento sobre qual legislação prevalece em certos casos torna a regularização lenta, mantendo um ambiente de insegurança. Em particular, o CPI/ NAPC recomenda priorizar a simplificação de processos de regularização para agricultores familiares, populações indígenas e tradicionais. *Benefícios: Aumentar o percentual de áreas regularizadas, contribuindo para uma governança fundiária mais eficiente em longo prazo.*

COMPETÊNCIA

Poder Executivo na esfera federal:

- Incra
- Receita Federal
- SFB
- SPU
- Registro Geral de Imóveis

- 2. Acelerar a implantação do Cadastro Nacional de Imóveis Rurais (CNIR) e fortalecer o seu papel como principal cadastro fundiário, possibilitando a criação de uma base cartográfica única.** A falta de um cadastro nacional unificado gera ineficiência para toda a administração fundiária. Como o CNIR representa um esforço de integração de dois órgãos principais do governo, o Incra e a Receita Federal, o CPI/ NAPC identifica-o como o cadastro em melhor posição para integração dos demais, incluindo o CAR e a base de dados da SPU. *Benefícios: Economia de recursos humanos e financeiros na gestão fundiária e identificação de sobreposições territoriais e grilagem de terras.*

Cumprimento da lei

O sucesso das recomendações na categoria de cumprimento de direitos também depende da ação dos órgãos executivos dos governos federal e estaduais. No que diz respeito ao combate à grilagem, a intervenção do Judiciário é necessária. Para o fortalecimento da proteção de direitos de propriedade de grupos marginalizados, a cooperação com o setor privado, através da introdução de tecnologias, pode ser um caminho promissor.

COMPETÊNCIA

Ministério Público

Poder Executivo na esfera federal:

- Receita Federal
- Unidades de monitoramento da Funai, Incra e ICMBio
- Polícia Federal

- 3. Melhorar os mecanismos para assegurar o cumprimento de direitos de propriedade de grupos específicos.** Agricultores familiares e populações tradicionais e indígenas geralmente estão mais vulneráveis a invasões de suas terras devido à sua localização em áreas isoladas e/ou menor acesso à Justiça e outros mecanismos de proteção. *Benefícios: A fiscalização eficiente pode ajudar na proteção de direitos já conferidos, na preservação do meio ambiente e na redução dos conflitos.*

COMPETÊNCIA

Ministério Público

Poder Executivo na esfera federal:

- Receita Federal
- Unidades de monitoramento da Funai, Incra e ICMBio
- Polícia Federal

- 4. Aproveitar inovação e tecnologia para proteger direitos de propriedade já atribuídos.** O uso de novas tecnologias, tais como georreferenciamento, imagens de satélite, drones, celulares e aplicativos e o envolvimento de populações locais com este tipo de ferramenta pode ajudar os indivíduos a terem maior controle sobre suas terras. *Benefícios: O uso de novas tecnologias aumenta a qualidade dos registros e cadastros, dá mais segurança a pequenos proprietários sobre seus imóveis e coloca em evidência problemas enfrentados por populações tradicionais e indígenas.*

COMPETÊNCIA

Ministério Público

Poder Executivo na esfera federal:

- Institutos estaduais de terra

Poder Judiciário:

- Tribunais de Justiça
- Conselho Nacional de Justiça (CNJ)

- 5. Criar procedimentos administrativos próprios que visem ao cancelamento de registros imobiliários irregulares.** O cancelamento de títulos grilados depende, atualmente, de um processo judicial que frequentemente demora muitos anos para chegar a uma solução final. *Benefícios: Procedimentos de cancelamento de títulos mais rápidos podem servir como um freio à grilagem e agilizar a reintegração dessas terras ao patrimônio público.*

Regulamentação

A regulamentação do Código Florestal para as categorias fundiárias coletivas também é de responsabilidade do Poder Executivo.

COMPETÊNCIA

Poder Executivo na esfera federal:

- Gabinete da Presidência
- Ministério do Meio Ambiente
- Funai
- Incra

- 6. Normatizar de forma clara e objetiva como será a aplicação do Código Florestal nos casos de posse ou propriedade coletiva da terra, tais como assentamentos, Terras Indígenas e Unidades de Conservação.** Obstáculos para a aplicação do Código Florestal estão surgindo devido à falta de clareza sobre como as regras se aplicam em posses e propriedades coletivas, que representam vastas áreas do país. *Benefícios: A criação de normas claras pode aprimorar a responsabilização e facilitar o cumprimento da lei nessas categorias fundiárias, fundamentais para a preservação ambiental.*

Conhecimento

As universidades e ONGs dedicadas à pesquisa são as principais responsáveis pela produção de conhecimento no tema. Parcerias com os governos federal, estaduais e municipais são importantes, pois os órgãos públicos geralmente têm acesso aos melhores dados e contam com grupos de pesquisa próprios.

COMPETÊNCIA

- Universidades
- ONGs

- 7. Implementar avaliações rigorosas dos programas e intervenções que atuam em titulação de terras e governança fundiária.** Apesar de haver investimentos em titulação e na melhoria da gestão fundiária, ainda faltam evidências sobre o impacto desses esforços. A avaliação de políticas públicas ainda é pouco disseminada no Brasil e a temática de direitos de propriedade não é exceção. *Benefícios: Obtenção de conhecimento sobre o que funciona ou não pode melhorar o desenho e efetividade de políticas futuras.*

COMPETÊNCIA

- Universidades
- ONGs

- 8. Examinar qual é o valor da titulação da terra para posseiros e quais são as barreiras encontradas por eles.** Sem um entendimento dos fatores que influenciam o comportamento daqueles que ocupam a terra, os planos e as intervenções governamentais não conseguem contemplar as necessidades prioritárias dos beneficiários. *Benefícios: Ajudar tomadores de decisão a definir políticas fundiárias eficientes.*

REFERÊNCIAS

- ALLEGRETTI, M. A construção social de políticas públicas. Chico Mendes e o movimento dos seringueiros. **Desenvolvimento e meio ambiente**, Editora UFPR, n. 18, p. 39-59, jul./dez. 2008.
- Almeida, C.A. de et al. **High spatial resolution land use and land cover mapping of the Brazilian Legal Amazon in 2008 using Landsat-5/TM and MODIS data**. Acta Amaz. 2016.
- ALSTON et al. **Titles, conflicts, and land use**: The development of property rights and land reform on the Brazilian Amazon frontier. United States of America: University of Michigan Press, p.42, 1999.
- ALSTON L. J.; MUELLER B.; HARRIS E. The Development of Property Rights on Frontiers: Endowments, Norms, and Politics. **The Journal of Economic History**, 2010.
- ASSUNÇÃO, J.; CHIAVARI, J. **Aluguel de Terras no Brasil: Um Mercado a Ser Explorado**. 2014. Climate Policy Initiative. Disponível em <https://climatepolicyinitiative.org/wp-content/uploads/2014/06/Land-Rental-Markets-in-Brazil-Full-Paper-English.pdf>. Acesso em 28 de março de 2017.
- _____. **Towards Efficient Land Use in Brazil**. 2015. Climate Policy Initiative. Disponível em: <https://climatepolicyinitiative.org/wp-content/uploads/2015/09/Towards-Efficient-Land-Use-in-Brazil.pdf>. Acesso em 28 de março de 2017.
- ASSUNÇÃO et al. **DETERring Deforestation in the Brazilian Amazon: Environmental Monitoring and Law Enforcement**. 2013. Climate Policy Initiative. Disponível em: <https://climatepolicyinitiative.org/wp-content/uploads/2013/05/DETERring-Deforestation-in-the-Brazilian-Amazon-Environmental-Monitoring-and-Law-Enforcement-Executive-Summary.pdf>. Acesso em 28 de março de 2017.
- BARROS, C.; BARCELOS, I. Especial Amazônia em Disputa. Crime e grilagem com uso do CAR. **Agência Pública**. 2 ago. 2016. Disponível em: <http://goo.gl/umfSf6>. Acesso em 28 de março de 2017.
- BENATTI et al. Questão fundiária e sucessão da terra na fronteira Oeste da Amazônia. **Novos Cadernos NAEA**. v.11, n. 2, p.86, p.105-108, dez. 2008.
- BENJAMIN, A. H. O meio ambiente na Constituição Federal de 1988. In: KISHI, S. A. S.; SILVA, S. T.; SOARES, I. V. P (Org.). **Desafios do Direito Ambiental no Século XXI**. Estudos em homenagem a Paulo Affonso Leme Machado. São Paulo: Malheiros, 2005, p. 365- 367.
- BORGES, A.; NOSSA, L. Terra Bruta. Mortes camufladas. **Estadão**. São Paulo, 13 jul. 2016. Disponível em: <http://goo.gl/9tN91W>. Acesso em 28 de março de 2017.

BRITO, B.; BARRETO, P. **A regularização fundiária avançou na Amazônia? Os dois anos do Programa Terra Legal.** Belém, PA: Instituto do Homem e Meio Ambiente da Amazônia-IMAZON, 2011.

BRITO B.; CARDOSO JR D. **Regularização Fundiária no Pará: Afinal, qual o problema?** Belém, PA: Instituto do Homem e Meio Ambiente da Amazônia - IMAZON, 2015.

CHIAVARI, J. e LOPES C. **Novo Código Florestal – Parte I: decifrando o novo Código Florestal.** 2015. Climate Policy Initiative. Disponível em <http://goo.gl/tT4LFq>. Acesso em 28 de março de 2017.

CHIAVARI et al. **Panorama dos Direitos de Propriedade no Brasil Rural. Legislação, Gestão Fundiária e Código Florestal.** 2016. Climate Policy Initiative. Disponível em: https://climatepolicyinitiative.org/wp-content/uploads/2016/11/Panorama_dos_direitos_de_propriedade_no_Brasil_rural_CPI.pdf Acesso em 28 de março de 2017.

CIMI. Conselho Indigenista Missionário. **Violência contra os povos indígenas no Brasil - Dados de 2015.** Brasília: Cimi, 2016. Disponível em: <https://goo.gl/cb1YMF>. Acesso em 28 de março de 2017.

COSTA, R. D. 2016. **Insecure Land Rights in Brazil: Consequences for Rural Areas and Challenges for Improvement.** Climate Policy Initiative. Disponível em <https://goo.gl/NbjRdE>, acesso em 28 de março.

CPT. Comissão Pastoral da Terra. **Conflitos no Campo – Brasil 2015.** Canuto et al. (Org.). Goiânia: CPT Nacional, 2016.

FAUSTO, B. **História do Brasil.** 10a Ed. São Paulo: Edusp, p.327, 2002.

GLOBAL WITNESS. **On Dangerous Ground.** 2016. Disponível em: <https://www.globalwitness.org/en/campaigns/environmental-activists/dangerous-ground/>. Acesso em 28 de março de 2017.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. 2012. **Censo Agropecuário 2006. Segunda Apuração.** Brasil, Grandes Regiões e Unidades da Federação. Rio de Janeiro: IBGE.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Mudanças na cobertura e uso da terra.** 2000-2010-2012-2014. 2016. Rio de Janeiro: IBGE. Disponível em: ftp://geofp.ibge.gov.br/informacoes_ambientais/cobertura_e_uso_da_terra/mudancas/documentos/mudancas_de_cobertura_e_uso_da_terra_2000_2010_2012_2014.pdf. Acesso em 28 de março de 2017.

INCRA. Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária. **Painel dos Assentamentos. Informações gerais sobre os assentamentos da reforma agrária.** 2016. Brasília: Incra. Disponível em: <https://goo.gl/2YfSTb>. Acesso em 28 de março de 2017.

INCRA-DFQ. Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária. Diretoria de Ordenamento da Estrutura Fundiária. **Dados Gerais - Quilombolas.** 2016. Brasília: Incra. Disponível em: <https://goo.gl/M8WkT7>. Acesso em 28 de março de 2017.

ISA. Instituto Socioambiental. RICARDO F. (Org.). **Unidades de Conservação no Brasil**. Território. Regularização Fundiária. 2016a. Disponível em: <http://goo.gl/zHu5bB>. Acesso em 28 de março de 2017.

_____. 2017. **Povos Indígenas no Brasil**. Terras Indígenas. Demarcações. Situação jurídica das TIs no Brasil hoje. <https://goo.gl/JMjLfz>. Accessed on: March 7, 2017.

MARTINS, J. O tempo da fronteira: retorno à controvérsia sobre o tempo histórico da frente de expansão e da frente pioneira. Tempo Social. **Revista Sociológica**. São Paulo: USP, p. 37-45, 1996.

MATTOS NETO, A. J. **A posse agrária e suas implicações jurídicas no Brasil**. Belém, Cejup, 1988.

MDA. Ministério do Desenvolvimento Agrário. Secretaria Extraordinária de Regularização Fundiária na Amazônia Legal – Serfal. 2016a. **Painel Fundiário Programa Terra Legal**. Brasília: June 17, 2016.

MDA. Ministério do Desenvolvimento Agrário. Secretaria Extraordinária de Regularização Fundiária na Amazônia Legal – Serfal. 2016b. **Terra Legal Amazônia: Relatório de Desempenho de 2015 a abril de 2016**. Brasília: May 2, 2016.

MMA/CNUC. Ministério do Meio Ambiente. **Cadastro Nacional de Unidades de Conservação**. Dados consolidados. 2016. Brasília: MMA. Disponível em: <https://goo.gl/HKauU5>. Acesso em 28 de março de 2017.

MUELLER, B. **Key issues for properties rights in Brazil: implications for the Forest Code**. Climate Policy Initiative. 2016. p. 20. Disponível em: https://climatepolicyinitiative.org/wp-content/uploads/2016/07/Literature_Review_Property_Rights_and_Forest_Code.pdf. Acesso em 28 de março de 2017.

NOZOE, N. Sesmaria e apossamento de terras no Brasil colônia. **Revista ANPEC**, Brasília, v. 7, p. 596, 2006.

PAIXÃO et al. Estudo das necessidades dos usuários do cadastro nacional de imóveis rurais (CNIR). **Revista Brasileira de Cartografia**, v.2. p. 263, 2013. Disponível em: <https://www.ufpe.br/cadastrogf/images/pdf/estudo.pdf>. Acesso em 28 de março.

PROPERTY RIGHTS ALLIANCE. 2016. **The International Property Rights Index**. Disponível em: <http://internationalpropertyrightsindex.org/countries>. Acesso em 28 de março de 2017.

ROCHA, I. et al. **Manual de direito agrário constitucional**: Lições de direito Agroambiental. 2ª ed. Belo Horizonte: Fórum, p.63-67, 2015.

SILVA, J. A. Direito Ambiental Constitucional. 5a ed. São Paulo: Malheiros, p.46, 2004.

SILVA, L. O. **Terras devolutas e latifúndio: efeitos da lei de 1850**. Campinas: Unicamp, p.75, 1996.

_____. As leis agrárias e o latifúndio improdutivo. **Revista São Paulo em Perspectiva**, São Paulo, v.11, n.2, p.16-20, abr./jun. 1997.

SOLYNO, A. **Programa SIG-Fundiário**. Apresentado em Grupo de Trabalho sobre Registro/Cadastro de Imóveis Rurais. Rio de Janeiro, 15 junho 2016.

TCU. Tribunal de Contas da União. **Acórdão 3.101/2013**-Plenário Relator: Ministro-Substituto Weder de Oliveira. TC nº 034.496/2012-2. Brasília: TCU, 2013.

_____. **Relatório de auditoria coordenada em áreas protegidas na América Latina**. Brasília: TCU, mar. 2015. Disponível em: <https://goo.gl/eRWwKg>.

_____. **Acórdão nº 775/2016**. Processo nº TC 000.517/2016. Brasília: TCU, 2016.

WORLD ECONOMIC FORUM. 2016. **The Global Competitiveness Report 2016-2017**. Disponível em: http://www3.weforum.org/docs/GCR2016-2017/05FullReport/TheGlobalCompetitivenessReport2016-2017_FINAL.pdf. Acesso em 28 de março de 2017.

ZENHA, E. Terras Devolutas – A Lei nº 601, de 1850. **Revista de Direito Administrativo**. Rio de Janeiro: FGV, v.28, p.438-439, 1952.

