



AVALIAÇÃO DA GOVERNANÇA FUNDIÁRIA NO BRASIL



Avaliação da Governança Fundiária no Brasil

junho 2014

Relatório: 88751- BR



opportunities for all

SUMÁRIO

Reconhecimentos.....	viii
Resumo executivo.....	ix
Seção 1 Histórico	1
Seção 2 Metodologia de Avaliação.....	6
Seção 3 A Evolução Jurídica da Governança de Terras no Brasil	14
3.1 Introdução: Uma Síntese Histórica Seletiva	14
3.2 Pré-Independência.....	14
3.3 Pós-Independência	15
3.4 Outros desenvolvimentos contemporâneos.....	20
3.5 A estrutura institucional da administração fundiária no Brasil.....	21
3.6 Conclusão.....	22
Seção 4 As avaliações do painel	23
4.1 Estrutura institucional e jurídica	23
4.2 Planejamento, gestão e tributação do uso da terra	37
4.3 Gestão de terras públicas.....	45
4.4 Acesso do público a informações sobre as terras.....	50
4.5 Solução e gestão de controvérsias.....	56
4.6 Módulo opcional – Aquisições em larga escala de direitos à terra	58
4.7 Módulo opcional – Gestão florestal	61
4.8 Módulo opcional: Regularização fundiária.....	64
Seção 5 Pontos fortes da governança fundiária brasileira.....	67
5.1 Reconhecimento dos direitos de propriedade	67
5.2 Transparência na alocação de terras públicas	69
5.3 Acessibilidade de informações sobre terras registradas ao público	69
5.4 Transparência e a influência de movimentos democráticos e sociais	69
Seção 6 Pontos fracos da governança fundiária brasileira	71
6.1 Grandes áreas de terras devolutas	71
6.2 Limitações das informações registradas.....	72
6.3 Ausência de um registro oficial e integrado de terras públicas e privadas	73

6.4 Baixos níveis de tributação sobre a propriedade.....	81
6.5 Oferta de terras urbanas, planejamento de uso da terra e regularização em desacordo com a demanda.....	81
Seção 7 Iniciativas recentes e ações recomendadas.....	84
Bibliografia.....	94
Anexos	96
Anexo 1: Indicadores dos Módulos Centrais.....	96
Anexo 2: Módulo referente a Aquisição em Grande Escala dos Direitos de Terra.....	102
Anexo 3: Módulo Florestal.....	103
Anexo 4: Módulo LGAF sobre Regularização Fundiária.....	104
Anexo 5: Elaboração de amostra de pergunta Indicator.....	113
Anexo 6: Resumo em relatório dos Indicadores.....	116
Anexo 7: Portaria que institui o Grupo de Trabalho Inter-Ministerial sobre Governança Fundiária.....	123
Anexo 8: Lista de Participantes dos Painéis.....	126
Tabela 1: Ações recomendadas.....	xviii
Tabela 2 Tipologia dos desafios da governança fundiária.....	10
Tabela 3 Reconhecimento e aplicação de direitos.....	24
Tabela 4 Aplicação de direitos.....	27
Tabela 5 Reconhecimento de direitos.....	30
Tabela 6 Informalidade brasileira em números.....	322
Tabela 7 Restrições sobre direitos.....	333
Tabela 8 Clareza de mandatos institucionais.....	35
Tabela 9 Equidade e não discriminação.....	37
Tabela 10 Transparência do uso da terra.....	388
Tabela 11 Eficiência de uso da terra.....	39
Tabela 12 Rapidez e previsibilidade.....	41
Tabela 13 Transparência e arrecadação de impostos.....	43
Tabela 14 Identificação de terras públicas.....	45
Tabela 15 Incidência de desapropriação.....	47
Tabela 16 Transparência de procedimentos.....	47
Tabela 17 Processos transparentes.....	49
Tabela 18 Completude do registro.....	511
Tabela 19 Prazos para georreferenciamento.....	522
Tabela 20 Confiabilidade dos registros.....	533

Tabela 21 Custo-benefício e sustentabilidade	544
Tabela 22 Transparência.....	555
Tabela 23 Designação de responsabilidades.....	566
Tabela 24 Conflitos pendentes.....	58
Tabela 25 Aquisição de direitos sobre a terra.....	59
Tabela 26 Governança florestal	622
Tabela 27 Regularização fundiária	655
Tabela 28 Propriedades certificadas, 7 de março de 2013.....	74
Tabela 29 Número e área de propriedades rurais privadas certificadas com relação ao SNCR	76
Tabela 30 Propriedades rurais certificadas como percentagem do total do SNCR	78
Tabela 31 Tipologia da posse de terra no Pará	79
Tabela 32 Tipologia da posse de terra no Piauí	800
Tabela 33 Resumo das iniciativas recentes.....	85
Tabela 34 Ações recomendadas.....	92
Tabela 35 - Dimensões do LGAF ordenadas por Áreas Temáticas.....	96
Figura 1 Sistema brasileiro de administração fundiária.....	22
Figura 2 Processos de regularização de terra urbana.....	311
Figura 3 Distribuição de terrenos conforme o tipo.....	75
Figura 4 Propriedades rurais privadas certificadas com relação ao SNCR	76
Quadro 1 Estrutura geral para a avaliação de uma dimensão	7
Quadro 2 Reconhecimento legal de direitos de posse de terra rural e urbana	25
Quadro 3 Reconhecimento de direitos de grupos	26
Quadro 4 Regulamentações de condomínio	288
Quadro 5 Restrições de uso e de tamanho da terra	34
Quadro 6 Iniciativas de planejamento de uso de terras rurais	40
Quadro 7 Etapas para obtenção de um alvará de construção.....	422
Quadro 8 Isenções de impostos sobre a propriedade.....	44
Quadro 9 Leis de Desapropriação.....	48
Quadro 10 Etapas típicas do registro de propriedade	533
Quadro 11 Solução de controvérsias	57
Quadro 12 Últimas leis e iniciativas	66
Quadro 13 Pré-requisitos para a regularização de terras	67
Quadro 14 imóveis da SPU.....	800

Acrônimos

Plano ABC	Plano da Agricultura de Baixo Carbono
ABNT	Associação Brasileira de Padrões Técnicos
AC	Acre
AGU	Advocacia Geral da União (Procurador-Geral)
AP	Amapá
APP	Áreas de Preservação Permanente
ARISP	Associação dos Registradores Imobiliários de São Paulo
CAFIR	Cadastro de Imóveis Rurais da Receita Federal
CAR	Cadastro Ambiental Rural
CBO	Organização Comunitária
CCIR	Certificado de Cadastro de Imóvel Rural
CDRU	Concessão do Direito Real de Uso
CE	Ceará
CGJ-PI	Corregedoria Geral de Justiça do Piauí
CNIR	Cadastro Nacional de Imóvel Rural
CNJ	Conselho Nacional de Justiça
COTP	Certificado de Ocupação de Terra Pública
CPI da Grilagem	Comissão Parlamentar de Inquérito Destinada a Investigar a Ocupação de Terras Públicas na Região Amazônica
CPS	Estratégia de Parceria com o País
EIGF	Escritório Integrado de Governança Fundiária
FGI	Indicador de Governança Florestal
FIP	Programa de Investimento Florestal
FIRCF	Fórum Interinstitucional para a Resolução de Conflitos Fundiários
FJP	Fundação João Pinheiro
FUNAI	Fundação Nacional do Índio
PIB	Produto Interno Bruto
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
ICMS	Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços
ICMS Verde	ICSM Ecológico
IMC	Comissão Interministerial de Governança de Terras
IMWG	Grupo de Trabalho Interministerial de Governança Fundiária
INCRA	Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária
INPA	Instituto Nacional de Pesquisas da Amazônia
INPE	Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais

ITBI	Imposto sobre Transmissão de Bem Imóvel
ITCMD	Imposto de Transmissão Causa Mortis e Doação
ITERPA	Instituto de Terras do Pará
INTERPI	Instituto de Terras do Piauí
IPEA	Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas
IPTU	Imposto Predial e Territorial Urbano
ITERPA	Instituto de Terras do Pará
ITESP	Instituto de Terras de São Paulo
ITR	Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural
LGAF	Estrutura de Avaliação da Governança Fundiária
LGI	Indicador da Governança Fundiária
LSLA	Aquisição em Larga Escala de Direitos da Terra
M&E	Monitorização e Avaliação
MDA	Ministério do Desenvolvimento Agrário
MG	Minas Gerais
MMA	Ministério do Meio Ambiente do Brasil
MS	Mato Grosso do Sul
MST	Movimento dos Sem Terra
MT	Mato Grosso
ONG	Organização Não Governamental
OEMAs	Órgãos Estaduais de Meio Ambiente
PA	Pacto Municipal para a Redução do Desmatamento em São Félix do Xingu
PAC	Programa de Aceleração do Crescimento
PB	Paraíba:
PE	Pernambuco
PEFA	Despesa Pública e Responsabilização Financeira
PES	Pagamento por Serviços Ambientais
PMCMV	Programa Minha Casa Minha Vida
PMV	Programa Municípios Verdes
PPCDAm	Plano de Prevenção e Controle do Desmatamento na Amazônia Legal
PPCerrado	Plano de Prevenção e Controle do Desmatamento e Incêndios no Cerrado
REDD+	Redução das Emissões Causadas pelo Desmatamento e pela Degradação de Florestas
RF	Receita Federal (órgão de arrecadação de impostos)
RJ	Rio de Janeiro
RL	Reserva Legal
RO	Rondônia

RR	Roraima
SE	Sergipe
SERFAL	Secretaria Extraordinária de Regularização Fundiária da Amazônia Legal
SICAR	Sistema de Cadastro Ambiental Rural
SIGEF	Sistema de Gestão Fundiária
SISNATE	Sistema Nacional de Aquisição e Arrendamento de Imóvel por Estrangeiros
SNCR	Sistema Nacional de Registros Rurais do INCRA
SP	São Paulo
SPU	Secretaria do Patrimônio da União / Escritório de Imóveis Federais
SRF	Secretaria da Receita Federal (órgão de arrecadação de impostos)
TDA	Títulos da Dívida Agrária
TNC	The Nature Conservancy
UMC	Unidade Municipal de Cadastramento
IVA	Imposto sobre o Valor Agregado

RECONHECIMENTOS

Este relatório sintetiza e discute os resultados de uma série de auto-avaliações estandarizadas da situação de governança fundiária no Brasil, conduzidas enteramente por palestrantes brasileiros. A lista completa dos palestrantes pode se encontrar no Anexo 8.

O relatório foi elaborado sob a orientação geral de Laurent Msellati, Gerente Setorial do Banco Mundial para a Agricultura e Desenvolvimento Rural da Região América Latina e Caribe. Robin Rajack era o Líder da Equipe para o estudo e Bastiaan Reydon foi o Coordenador Nacional para a série de avaliações. Jose Bennatti, Maria do Socorro Lira Monteiro e Silvio Figueiredo foram os coordenadores estaduais para as avaliações no Pará, Piauí, e São Paulo, respectivamente. Ana Paula Gutierrez e Sophie Theis também formaram parte do equipe. Os revisores do estudo foram Malcom Childress, Mika-Petteri Torhonen e Valerie Santos. Comentários úteis também foram recebidas de Klaus Deininger, Thea Hilhorst, Bernadete Lange e Maria de Fátima de Sousa Amazonas, todos do Banco Mundial.

A equipe foi assistido por Ketty Morales, Cynthia Vieira e Karina de Souza em várias fases da obra. Eric Palladini assistiu com a edição.

A equipe de estudo agradece Deborah Wetzel, Diretor do País do Brasil, Ede Jorge Ijjasz-Vasquez, Diretor para o Desenvolvimento Sustentável na América Latina e Caribe, e Gregor Wolf, Líder Setorial para o desenvolvimento Sustentável no Brasil. A equipe também agradece o apoio financeiro da Facilidade de Subvenções para o Desenvolvimento de Monitoramento e Implementação da Governança Fundiária (DGF P121124).

Os resultados preliminares do estudo foram discutidos em uma série de palestras em 2012 e 2013 com os principais representantes dos governos federal e estaduais, onde foram realizadas as avaliações. Os resultados também foram apresentados ao Grupo de Trabalho Interministerial para Qualificação da Governança Fundiária no Brasil. Além disso, uma versao preliminar deste Relatório foi enviado a todos os mebros do Grupo de Trabalho, bem como aos governos do Pará, Piauí e Sao Paulo. Alguns comentarios importantes foram recebidos e incorporados em este documento. O equipe agradece em particular Miguel Rossetto, ministro do Desenvolvimento Agrário e Carlos Mário Guedes de Guedes e Richard Martins Torsiano presidente e diretor de Ordenamento da Estrutura Fundiária respectivamente do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA) por sua orientação para este exercício.

Os resultados, interpretações e conclusões expressas neste volume não refletem necessariamente as opiniões dos Directores Executivos do Banco Mundial ou dos governos que representam.

RESUMO EXECUTIVO

Este relatório sintetiza e discute as conclusões de uma série de autoavaliações da situação da governança fundiária¹ no Brasil, realizadas inteiramente por brasileiros versados no assunto que utilizaram um instrumento padronizado de avaliação de diagnóstico baseado em indicadores. Portanto, essas conclusões representam a percepção de peritos locais fundamentada na sua experiência coletiva e em dados disponíveis. O alvo principal deste relatório são autoridades federais e estaduais diretamente envolvidas na governança fundiária nos estados avaliados e em outros estados. Além da utilidade das conclusões reais, o instrumento padronizado baseado em indicadores que foi utilizado – a Estrutura de Avaliação da Governança de Terras (LGAF) – é uma ferramenta útil que o governo e os parceiros no desenvolvimento podem utilizar para preparar projetos ou programas cujo sucesso depende do funcionamento adequado das instituições fundiárias.

O objetivo geral do desenvolvimento desta avaliação é medir de forma confiável as competências e o desempenho da governança fundiária em uma seção transversal do território nacional. O resultado pode informar a política pública a respeito das áreas de governança fundiária que devem ser reforçadas para apoiar agendas socioeconômicas fundamentais do governo. Essa informação pode servir de forma razoável como estrutura de orientação para a formulação e dimensionamento de um programa estratégico de investimento, geração de capacidades e reformas normativas compatíveis com o incentivo para melhorar o desempenho da governança fundiária.

Essa avaliação é altamente relevante, bem como oportuna, dado que a terra e os imóveis de recursos naturais vinculados à terra estão no âmago de grande parte da competitividade atual do Brasil e de seu posicionamento estrategicamente valioso na economia mundial em transformação. O tratamento de reivindicações da terra é também elemento central na realização das metas sociopolíticas do país, tanto nas áreas urbanas quanto rurais, especialmente para reduzir a desigualdade. Essas metas que incluem regularização da ocupação da terra em áreas urbanas e rurais têm sido fortemente enfatizadas em recentes declarações de política e prioridades do atual governo federal e de muitos governos estaduais por meio de programas proeminentes ambiciosos, tais como Minha Casa Minha Vida (PMCMV) e Terra Legal. Além disso, tendo em vista a crescente atenção global dispensada à mudança climática e a padrões de produção sustentável, já em 2012 os governos deram um forte sinal de seu compromisso com a agenda de gestão e administração da terra determinando o registro da produção no Cadastro Ambiental Rural (CAR) por meio do novo Código Florestal.

¹ A “governança fundiária” (“land governance” em inglês) é utilizado neste relatório para significar a gestão e administração da terra.

Metodologia de Avaliação

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

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

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

São Paulo: Embora os desafios da gestão fundiária em São Paulo sejam diversos, os mais proeminentes centralizam-se na gestão do crescimento da população urbana (inclusive a regularização de assentamentos informais) e nos serviços metropolitanos com vínculos importantes à tributação sobre a propriedade.

Pontos fortes da governança fundiária brasileira

Com base nas classificações dos painéis dos indicadores da LGAF, nos workshops correlatos e na revisão de algumas publicações, a avaliação identificou quatro áreas de relativo vigor na governança fundiária brasileira. Elas incluem a garantia de direitos de propriedade, transparência na alocação das terras públicas, acessibilidade pública da informação sobre terras cadastradas e transparência crescente associada à influência emergente de movimentos democráticos e sociais. Esta seção aborda brevemente cada um destes pontos.

Reconhecimento dos direitos de propriedade

Primeiro, as avaliações demonstraram que há amplo reconhecimento dos direitos de propriedade, incluindo os direitos dos grupos vulneráveis, embora a administração da justiça frequentemente

não seja tão eficiente e acessível como desejado. Mulheres, povos indígenas e populações tradicionais, aqueles cujas terras foram desapropriadas e até mesmo os pobres que possuem terra informalmente encontram proteção e recurso jurídico no Brasil. Mais de 45% das terras registradas para pessoas físicas são registradas no nome de mulheres, individualmente ou em conjunto. As populações indígenas e tradicionais, tais como índios e ex-escravos (quilombolas) receberam proteção legislativa de seus direitos à propriedade da terra em condições específicas. Além disso, na lei há um amplo reconhecimento do direito das populações indígenas e tradicionais para explorar recursos florestais. Finalmente, para os pobres que ocuparam terras por meios informais, seja como invasores urbanos ou nas áreas rurais dedicadas à agricultura familiar, durante a última década a possibilidade jurídica há muito existente de conseguir os direitos de propriedade com base na posse ininterrupta foi incentivada por iniciativas de regularização proativa.

A indenização por desapropriação de terras é geralmente paga, embora, na maioria dos casos, o valor seja considerado insuficiente. Existem vias independentes e acessíveis de apelação contra a desapropriação, mas variam muito as estimativas de sua eficiência. Mesmo no caso da desapropriação por reforma agrária, o governo deve primeiro estabelecer que a terra em questão não atende a uma função social, o que geralmente significa que a produção é inexistente ou baixa. Embora as benfeitorias da terra, tais como estruturas, sejam geralmente compensadas em dinheiro, no caso da terra não urbanizada são concedidos títulos versáteis da dívida agrária com retornos competitivos com vencimentos que vão de 10 a 20 anos.

Transparência na alocação de terras públicas

A transferência de terras públicas a novos proprietários está sujeita a normas claras que, em sua maioria, são cumpridas e a propriedade de terras públicas é geralmente justificada pelo fornecimento de bens públicos. Os membros do painel enfocaram as transferências de terras desapropriadas quase sempre em prol de interesses privados sob a orientação de uma política de interesse social como, por exemplo, transferências para assentamentos da reforma agrária e daí para os sem terra. Os processos de alocação de terras rurais baseiam-se em normas transparentes da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT). Os movimentos sociais locais são diretamente envolvidos nas concessões rurais e na regularização fundiária urbana.

Acessibilidade pública à informação sobre terras registradas

A maior parte das informações fundiárias registrada nos cartórios ou coletada pelos órgãos públicos pode ser publicamente acessada caso a caso em se tratando de terra pública ou privada, embora haja grandes hiatos de informação devidos a propriedades não registradas², à inconfiabilidade da informação registrada e a registros substanciais não digitalizados. Direitos de propriedade, seus locais descritivos e outras informações constantes dos registros, tais como gravames, restrições públicas e econômicas sobre as propriedades, são acessíveis e disponíveis a qualquer pessoa

² Terras públicas são cadastradas e registradas pelos respectivos órgãos públicos (SPU e PGE, na União e Estados, respectivamente). A atribuição legal do Registro de Imóveis (RI) decorre da aplicação da Constituição Federal de 1988, do Código Civil (10.406/2002), da Lei de Registros Públicos (6.015/73), da Lei de Notários e Registradores (8.935/94) e trata, em regra, da propriedade privada. Assim, as terras públicas podem ou não estar registradas no RI, embora a Lei Federal nº 5.972/73, oriente a União Federal a promover o registro das terras.

interessada de forma razoável e pontual mediante pagamento de taxas geralmente baixas. No entanto, devido ao georreferenciamento limitado, raramente é possível conseguir dados de forma mais sistemática sobre todas as propriedades em um determinado local. Concessões de terras públicas e outras atividades governamentais relacionadas à terra são publicadas no Diário Oficial.

Transparência crescente associada à influência emergente de movimentos democráticos e sociais.

Desde a abertura democrática do país em 1985, vários movimentos sociais ligados à terra puderam expressar-se e conseguiram avançar na busca e proteção dos direitos de propriedade para os pobres. O Movimento dos Sem Terra (MST) e diversas associações de pessoas desabrigadas figuram entre eles. Esses movimentos estão por trás das muitas leis e normas que tornaram possível o acesso de classes menos privilegiadas aos direitos que os proprietários de terra sempre tiveram.

O Capítulo inovador da Constituição Federal de 1988 sobre Política Urbana resultou em melhoria significativa nas condições da participação política da população urbana nos processos jurídico e de tomada de decisões. Na regularização fundiária urbana do Pará e São Paulo são fortes os incentivos para a participação dos ocupantes e o respectivo envolvimento ativo desses ocupantes na regularização.

Pontos fracos da governança fundiária brasileira

A avaliação identificou seis áreas de relativa fragilidade da governança fundiária brasileira. Entre elas figuram: a existência de extensas áreas de terras devolutas; limitações dos cartórios; ausência de um registro oficial e integrado de terras públicas e privadas; baixos níveis de tributação sobre imóveis; desconexão entre oferta de terras urbanas, planejamento e regularização do uso da terra por um lado e a procura por outro; e governança negligente na aquisição de terras e florestas.

Áreas extensas de terras devolutas.

Há uma clara percepção de que um problema central da governança fundiária brasileira é a falta de controle sobre terras públicas, especialmente a categoria daquelas terras públicas que não são devolutas. Como uma grande área de terras públicas enquadra-se nessa categoria, essas terras estão sujeitas a serem apropriadas privadamente por meio de posse. A perpetuação desse processo é visto como a brecha que mantém a falta de controle, por parte do governo, sobre suas terras e de políticas fundiárias, enfraquecendo os esforços para melhorar a governança fundiária no país. Por conseguinte, estimativas da integridade da identificação e mapeamento das terras públicas sofreram variações nas avaliações, indo de inferiores a 30% no Piauí a 40% em São Paulo e a acima de 50% de acordo com os membros federais do painel. Os principais órgãos públicos – Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA), Secretaria do Patrimônio da União (SPU) e os Institutos Nacionais de Terras não dispõem de uma política transparente para os procedimentos em termos de terras devolutas.

Limitações das informações registradas

O registro de direitos de terras privadas não é confiável devido a limitações ao registro de propriedade. Os cartórios são entidades privadas que prestam uma função pública sob concessão prevista na Constituição Federal. Por conseguinte, têm dificuldade de integrar-se com órgãos públicos relacionados à terra. Além disso, as estruturas de incentivo não encorajam a geração de um registro confiável para cadastrar os direitos de propriedade, uma vez que no nível de um cartório individual as taxas baseiam-se no número de registros e não na exatidão da informação que está sendo registrada. Talvez como consequência disso as avaliações tenham concluído que, apesar da lucratividade percebida, os tabelionatos, com exceção de São Paulo, geralmente não fazem investimentos adequados de capital em suas necessidades de curto prazo.

A cobertura do registro imobiliário é muito incompleta e desatualizada. Não há determinação legal que obriga o adquirente a registrar seu título aquisitivo. Muitos não o fazem por razões extrínsecas ao sistema. No Pará menos de 50% das propriedades urbanas individuais, segundo consta, são formalmente registradas, ao passo que no Piauí e em São Paulo calcula-se que sejam menos de 70%. No caso das propriedades rurais a situação no Pará e no Piauí foi classificada no mesmo nível das propriedades urbanas. Além disso, de forma quase unânime, registros sobre terras públicas e privadas foram considerados desatualizados em pelo menos 50% dos casos. Os impostos relativamente elevados de transferência e registro podem, em parte, ser responsáveis por essas limitações, uma vez que podem desestimular os proprietários de registrarem as transferências e outras transações e, inadvertidamente, incentivar a subdeclaração dos valores das transações nos cartórios.

Outro problema com o registro imobiliário inclui a ausência frequente de georreferenciamento e as consequências que isso gera para a duplicação de reivindicações e a propagação de falsas reivindicações. Todos os três estados indicaram que menos de 50% dos registros de terras privadas inscritas no registro são prontamente identificáveis nos mapas do registro ou cadastro. Mesmo quando as propriedades são registradas nos cartórios presentes em cada distrito, os cartórios não são obrigados a investigar a informação nem os documentos usados para registrar propriedades privadas. Além disso, a informação em seus registros não é consolidada, o que levanta muitas questões de confiabilidade e torna quase impossível acessar informação sobre o número e área de propriedades registradas e posse de terras em uma determinada localidade. As localizações dos imóveis constantes do cadastro imobiliário geralmente são apenas descritivas e não incluem mapas ou outras informações espaciais.

O problema é agravado pelo fato de que, quando o cartório registra a transação (escritura) ou outro documento, imprime um grau de legitimidade à reivindicação em qualquer local do país, mesmo sem investigar a autenticidade dos documentos de apoio. A regulamentação é também um desafio na prática, uma vez que todos os três estados indicaram que, com exceção das terras privadas em São Paulo, não há padrões significativos de serviços para o acesso público à informação sobre terras. Para regulamentar e inspecionar os cartórios cada estado tem uma Corregedoria (Departamento de Assuntos Internos) e cada Corregedoria deve ser supervisionada pelo Conselho Nacional de Justiça (CNJ). No entanto, há hiatos expressivos na supervisão nos estados do Norte e Nordeste do Brasil.

Ausência de um registro confiável e integrado de terras públicas e privadas.

Diretamente relacionada às limitações abordadas anteriormente, outra área de comprometimento da governança fundiária do Brasil é a ausência de um registro integrado de terras públicas e privadas. Os

principais órgãos públicos responsáveis pelas terras públicas não dispõem de um registro integrado e usam definições jurídicas diferentes. A ausência de um registro integrado de terras públicas e privadas significa que os órgãos estaduais encarregados da gestão das terras públicas estão, em grande parte, operando sem um inventário de imóveis adequado, que seria um elemento fundamental da boa administração. Com relação a isso, as avaliações de todos os três estados concluíram que é geralmente impossível acessar informações sistemáticas sobre o inventário de terras públicas em órgãos públicos. Esta é uma limitação significativa da execução das políticas públicas, como planejamento adequado do uso da terra ou processos de tomada de decisões sobre infraestrutura, bem como sobre a capacidade da sociedade civil de responsabilizar os governos.

A Lei Nº 10267 de 2001 e os decretos regulatórios³ exigiram que os proprietários de terras apresentassem um plano georreferenciado de suas propriedades relacionado com suas subdivisões e alienações, tais como hipotecas que os cartórios devem encaminhar ao INCRA para certificação. Somente os imóveis com mais de 250 hectares precisam ser georreferenciados até o fim de 2013. Os prazos para propriedades menores são muito posteriores. O tabelião verifica a propriedade em seus registros e os envia ao INCRA, o qual, por sua vez, os inclui em seu sistema (base i3geo).⁴ Além das propriedades privadas atendidas pelos cartórios em todo o país, esse sistema inclui as informações do próprio INCRA relacionadas com as terras públicas, áreas de assentamento, terras dos quilombolas e outras informações de vários órgãos estaduais e federais (p.ex., Unidades de Conservação, Terras Indígenas).

A soma de todas as propriedades privadas e públicas, tanto certificadas como não certificadas pelo INCRA, eleva-se a 62,2% da superfície do país, mas há discrepâncias nessa contabilidade. Os imóveis privados e públicos georreferenciados, certificados pelo INCRA, abrangem uma área de 114,3 milhões de hectares (44.437 propriedades). A título de comparação, as áreas públicas não certificadas mas georreferenciadas (assentamentos, Unidades de Conservação, Terras Indígenas, quilombolas) perfazem um total de 415,3 milhões de hectares. Essas duas categorias constituem mais de 529 milhões de hectares e um total aproximado de 54.000 propriedades. A comparação dessas cifras com o cadastro do INCRA – Sistema Nacional de Registros Rurais (SNCR), com um total de 510 milhões de hectares e 5,6 milhões de imóveis, deixa clara a existência de inúmeras superposições⁵, especialmente nas Reservas Indígenas e nas Unidades de Conservação, com imóveis privados e outros imóveis.

Há uma variação significativa entre os estados na proporção do cadastro do INCRA que é certificada, mas somente em quatro estados está acima de 20% da área fundiária do estado. Em um extremo estão os Estados de Mato Grosso do Sul e Acre com cerca da metade e um terço, respectivamente, da área fundiária certificada. No outro extremo estão os Estados do Amapá, Rio de Janeiro, Roraima, Paraíba, Pernambuco e Sergipe, todos eles com as respectivas percentagens inferiores a 2%. A situação é melhor no caso das grandes propriedades agrícolas. Oito estados têm mais de 50% da área fundiária dessas grandes propriedades (>5.000 hectares) certificadas; por exemplo, o Ceará e Mato Grosso do Sul certificaram mais de 80% da área de propriedades acima de 5.000 hectares.

³A Resolução Nº 578, de 16 de setembro de 2010, que aprova a revisão da Segunda Edição do Padrão Técnico de Georreferenciamento de Imóveis Rurais, definiu que o proprietário deve apresentar uma Certificação de Titularidade com conteúdo totalmente atualizado ou um certificado de Taxa de Título.

⁴ Este banco de dados existe há cerca de 10 anos. É atualizado à medida que os proprietários legalizam suas propriedades no cartório. Portanto, é de se esperar que em mais alguns anos esses números aumentem de forma significativa.

⁵ As superposições surgem em razão de diferentes definições de propriedades.

Além disso, a Secretaria do Patrimônio da União (SPU), órgão do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, tem como responsabilidade principal a gestão de Imóveis Nacionais e mantém o próprio cadastro incompleto. A natureza desses imóveis é muito diversa: desde propriedades estatais, terras inundadas pela maré alta, terras indígenas, florestas nacionais, terras ociosas, áreas de fronteira e bens de uso comum. A SPU é responsável por todas as terras ociosas, mas não tem uma clara visão de sua dimensão.

Baixos níveis de tributação sobre a propriedade

As avaliações demonstram também baixos níveis de tributação de propriedades, tanto urbanas quanto rurais⁶, o que significa que a maioria da população raramente se beneficia da valorização das terras produzida por ações públicas, sejam elas investimentos ou decisões de planejamento. A ausência de cadastros confiáveis no âmbito municipal para o IPTU (impostos urbanos) cria graves limitações. No ambiente rural, a natureza autodeclarada do cadastro facilita muitos tipos de fraudes. Os cadastros tributários de áreas urbanas e rurais foram considerados de um modo geral não superiores a 70%, e, em alguns casos, não mais do que 50% concluídos, exceto pela tributação rural em São Paulo. Até 1996, o INCRA cobrava o imposto territorial rural mas, devido a problemas de arrecadação, a responsabilidade foi transferida para o órgão de arrecadação de impostos, a Receita Federal (RF), com pouca alteração nos resultados. Embora a legislação recente (Lei no. 11.250 de 2005) possibilite a descentralização dessa tributação, isso ainda não está acontecendo. A avaliação autodeclarada feita pelos proprietários com pouco levantamento de dados em campo por parte do INCRA e da Secretaria da Receita Federal (SRF) também significa que as propriedades rurais são subavaliadas na maior parte do tempo, prejudicando ainda mais a eficácia do imposto. As avaliações das propriedades urbanas também não são atualizadas com frequência, o que beneficia as propriedades urbanas que mais aumentaram de valor durante o período.

Oferta de terras urbanas, planejamento de uso da terra e regularização em desacordo com a demanda

Nem o planejamento urbano proativo nem a regularização reativa está acompanhando a demanda por terrenos urbanizados nas cidades brasileiras. Com exceção do Piauí, que ainda é relativamente rural, as avaliações classificam a eficácia do planejamento urbano como precária, o que é demonstrado pelo fato de a maioria das novas habitações ser informal. A avaliação federal desse aspecto foi ainda mais pessimista. Da mesma forma, os membros do painel relataram em todos os casos, com exceção do Piauí, que a conformidade com os requisitos de tamanho mínimo de terrenos residenciais foi inferior a 50%.

O Estatuto da Cidade no 10.257 incorporou muitas políticas progressivas, incluindo a descentralização e a gestão democrática das atividades de regularização e planejamento urbano, mas doze anos se passaram e a implementação ficou abaixo das expectativas e as contribuições da sociedade civil ainda estão sendo marginalizadas. Uma dessas deficiências é a ausência de instrumentos e disposições para tratar do planejamento regional coordenado nas áreas metropolitanas.

⁶ O nível de taxação sobre a propriedade nesse estudo não inclui outros impostos relacionados com a propriedade por exemplo ITBI e ITCMD.

Do mesmo modo, um dos maiores empecilhos à regularização de terras urbanas, confirmado pelas avaliações no Pará e em São Paulo, é a falta de um plano regulatório abrangente para as cidades com grandes problemas de regulamentação. Além disso, muito embora existam leis que facilitem, a competência repassada permanece frágil e ainda há muito a aprender, principalmente pelos tabeliães e juizes, que ainda têm uma visão antiga da regularização das terras urbanas. Além disso, São Paulo, o estado mais urbanizado da avaliação, deu classificações bem baixas para os itens de acessibilidade, previsibilidade e eficiência das autorizações para construção residencial, indicando que os requisitos são tecnicamente bastante complexos e que o processo geralmente demora mais de 12 meses.

Mesmo uma política tão avançada quanto à regularização urbana é difícil de implementar, como demonstram as avaliações de regularização da LGAF e a literatura. Nem as estratégias de atenuação nem as tentativas de excluir áreas propensas ao risco ou protegidas são eficazes no tratamento sistemático dos requisitos ambientais nas áreas que estão sendo regularizadas. Faltam mecanismos eficientes para o monitoramento e avaliação da atividade de regularização, o que prejudica a evolução das políticas e procedimentos, bem como as tentativas de compreender melhor os mercados de terras urbanas.

Governança negligente na aquisição em larga escala de terras e florestas

Vários indicadores demonstram que as aquisições em larga escala no Brasil, somadas ao mapeamento deficiente das terras florestais, são responsáveis pelos poucos mecanismos de regularização ou governança, ajudados e incentivados pelo mapeamento deficiente de terras florestais. Portanto, esse desafio está relacionado a algumas das deficiências na gestão de informações sobre terras mencionadas anteriormente. Menos de 40% das terras de florestas foram demarcadas e pesquisados com reivindicações associadas registradas. Tanto o Pará quanto o Piauí constataram que as restrições ao uso da terra aplicáveis a qualquer lote de terras rurais não podem ser determinadas sem ambiguidade na grande maioria dos casos.

Outros problemas incluem a prevalência e a natureza prolongada dos conflitos gerados pelas aquisições em larga escala de direitos de propriedade, do uso inconsistente de mecanismos de compartilhamento de benefícios e de proteções sociais e ambientais para grandes investimentos, especialmente em agricultura. No Pará e no Piauí, as instituições que promovem, canalizam ou adquirem terras ou não têm altos padrões de desempenho ético ou, caso tenham, a implementação é variável. Em qualquer dos casos, as contas não são submetidas a auditorias regulares. Além disso, os incentivos para promover a atenuação da mudança climática via florestas, tais como Pagamento por Serviços Ambientais (PES) e a Redução de Emissões decorrentes do Desmatamento e da Degradação (REDD) são escassos e têm desempenho deficiente.

Melhoria da governança fundiária no Brasil: Iniciativas recentes e recomendações

Essa avaliação mostra que o Brasil colocou em prática uma excelente legislação (apesar de fragmentada e inconsistente) para lidar com o enorme saldo histórico acumulado de problemas com terras rurais e urbanas. Contudo, apesar dos muitos esforços valiosos e contínuos, o desafio da

implementação ainda está longe de ser superado, em parte em consequência de aspectos fundamentais do sistema e da falta de consenso sobre o caminho a seguir. Os novos esforços que estão agora em andamento, podem tirar ensinamentos das lições oferecidas pelo passado recente e alterar o curso com um imenso impacto positivo de desenvolvimento na agricultura, meio ambiente, desenvolvimento urbano e proteção social - mas, para que tal impacto seja alcançado, esses novos esforços precisam de atenção, recursos e ampliação.

Existem muitos esforços relativamente recentes e promissores visando à melhoria da gestão e administração da terra no Brasil. Eles vão desde o novo cadastro certificado do INCRA (Reydon et al. 2013), até a ampliação nacional promovida pelo Ministério do Meio Ambiente (MMA) do Cadastro Ambiental Rural (CAR) georreferenciado nos termos do Código Florestal de 2012 e até a iniciativa privada da Associação dos Registradores do Estado de São Paulo (ARISP), que criou um banco de dados obrigatório de imóveis registrados que está sendo seguido por vários outros estados.

A multiplicidade dessas iniciativas e suas potenciais sinergias apoiam firmemente o caso de um fórum intersetorial, onde complementaridades e contradições ou duplicações potenciais podem ser identificadas em momentos oportunos. Um dos principais resultados desta avaliação é que suas ações aglutinadoras tornaram muito mais evidentes a necessidade e os potenciais benefícios para a coordenação e o diálogo intersetorial regular. Isso motivou a recente criação por decreto de um Grupo de Trabalho Interministerial de Governança Fundiária (IMWG) que já está criando o hábito de reuniões regulares e de uma agenda comum.

O relatório termina com a recomendação de ações em três áreas prioritárias de política para o alcance de maior impacto na governança fundiária no Brasil (ver Tabela 34). Elas estão relacionadas com duas áreas de maior fragilidade na governança fundiária, conforme revelado pelas avaliações, e uma terceira área onde a implementação fica significativamente aquém da demanda, embora a política tenha progredido muito. Em sua maior parte, as ações propostas recomendam a ampliação e o financiamento das iniciativas existentes com atenção à manutenção de padrões "adequados à finalidade", sejam eles níveis de exatidão para o georreferenciamento, opções de posse de terra ou especificações para as subdivisões urbanas. As ações são classificadas em: aquelas que são viáveis no curto prazo (ano 1), médio prazo (ano 2-3) e longo prazo (ano 3 em diante). Em linhas gerais, elas se concentram em:

- Melhorar a cobertura, confiabilidade e integração de cadastros e registros de imóveis;
- Aumentar a viabilidade financeira das opções mínimas de abrigo urbano formal; e
- Acelerar e aprimorar a integração de regularização participativa urbana e rural.

Na abordagem dessas e de outras áreas de reforma da governança fundiária, os esforços do recém-criado Grupo de Trabalho Interministerial de Governança Fundiária (IMWG) serão vitais. Isso ocorre particularmente porque algumas das reformas dependem do aprimoramento da coerência da estrutura jurídica e institucional para a governança fundiária, que é necessariamente um empreendimento colaborativo e intersetorial. Este relatório, portanto, insta o IMWG a unir-se ao Gabinete do Presidente para criar um programa de trabalho anual e transparente, por um período de pelo menos três anos e com um mecanismo regular de elaboração de relatórios acordado do IMWG ao Gabinete e à Casa Civil da Presidência.

Tabela 1: Ações recomendadas

Área de políticas	Ações recomendadas	Quando
1. Melhorar a cobertura, confiabilidade e integração de cadastros e registros de imóveis	a. O Grupo de Trabalho Interministerial de Governança Fundiária e a Associação Nacional dos Órgãos Estaduais de Terra deverão desenvolver e implementar uma metodologia de integração de cadastros públicos incluindo protocolos para a troca de informações, vinculações ao CAR e maior acesso público via Internet aos registros de imóveis atualmente mantidos por órgãos importantes, tais como SPU, RF e Institutos Estaduais de Terras.	Curto prazo
	b. As Corregedorias e as Associações de Tabeliães devem implementar um sistema comum de informação eletrônica vinculada para registros atualmente realizados pelos tabeliães em cada um dos estados.	Médio prazo
	c. O INCRA e a Associação de Notários deverão implementar um sistema on-line para acompanhar mensalmente as transferências de informações dos cartórios para o INCRA como uma ferramenta de monitoramento para a aplicação dessa troca de informações que é exigência da Lei 10.267.	Curto prazo
	d. Os governos dos estados deverão fornecer às corregedorias estaduais de justiça os recursos (pessoal, veículos e equipamentos) para aprimorar a supervisão dos registros de transações de propriedades atualmente realizados pelos cartórios e, assim, aplicar um código de normas e procedimentos que reforce a boa função pública de tais registros;	Médio a longo prazo
	e. O INCRA deverá realizar pilotos contínuos de conciliação cadastral (identificando e corrigindo discrepâncias entre a área total do município e a soma das áreas registradas nos cadastros que abrangem aquele município) e usar os ensinamentos obtidos e a nova tipologia para planejar e implementar um programa eficiente de conciliação cadastral para outros municípios, priorizando aqueles com disputas de terras significativas, conforme indicado por conflitos e atividade econômica;	Médio a longo prazo
2. Aumentar a viabilidade financeira das opções mínimas de abrigo urbano formal	a. A Associação dos Municípios e o Ministério das Cidades deverão rever os dispositivos estatutários relativos à subdivisão da terra que são rotineiramente burlados pelos pobres, tais como tamanho mínimo do lote e largura mínima das vias de circulação e propor alternativas que incentivem os incorporadores do setor privado formal a construir para a população de menor renda;	Médio prazo
	b. Os municípios que se encontram em áreas urbanas de rápido crescimento deverão fazer uma preparação mínima nas localizações potenciais de ampliação de áreas já construídas, de maneira mais sistemática do que a utilizada atualmente, como demarcação e proteção de futuros direitos de passagem para vias principais de circulação.	Médio a longo prazo
3. Acelerar e	a. O INCRA e a Associação Nacional dos Órgãos Estaduais de Terra deverão rever	Curto e médio

aprimorar a integração da regularização participativa urbana e rural	as normas para o georreferenciamento de imóveis rurais para ampliar a abrangência e reduzir custos, beneficiando-se particularmente da tecnologia de satélites;	prazo
	b. A Associação Nacional dos Órgãos Estaduais de Terra, a Associação das Secretarias de Estado de Meio Ambiente e o INCRA deverão planejar um programa de posse conjunta de terra e de regularização ambiental que utilize um nível adequado de georreferenciamento que esteja em conformidade com os objetivos mais amplos de aumento da segurança das propriedades e com os resultados ambientais e cuja aplicação seja pragmática.	Curto e médio prazo
	c. O CNJ deverá capacitar juízes e magistrados na interpretação correta e coerente do Estatuto da Cidade e legislação correlata;	Curto prazo
	d. A Associação Nacional dos Órgãos Estaduais de Terra e a Associação dos Municípios deverão propor alterações institucionais e jurídicas para os processos de regularização baseados na experiência regulatória obtida na última década e preparar manuais operacionais para aprimorar a padronização;	Curto prazo
	e. Os municípios deverão ampliar o uso de instrumentos de posse intermediária tais como a Concessão de Direito Real de Uso (CDRU), o qual os municípios têm conseguido administrar com mais rapidez do que os títulos completos.	Curto e médio prazo
	f. Os governos estaduais e associações metropolitanas de prefeitos deverão produzir planos no âmbito metropolitano que permitirão a melhor integração das iniciativas individuais de regularização urbana e a análise adequada das áreas ambientalmente vulneráveis;	Médio prazo
	g. A SPU deverá desenvolver um plano estratégico para informar a gestão das terras públicas na sua administração.	Médio prazo
	h. Os governos estaduais deverão financiar e ampliar para os outros estados o tipo de colaboração voltada para resultados dos braços judiciário e executivo que o Piauí está usando a fim de cancelar títulos fraudulentos incluindo, conforme planejado, aqueles que juntos formam a região de savana: Bahia, Tocantins e Maranhão.	Médio a longo prazo

SEÇÃO 1 HISTÓRICO

Introdução

A paisagem do Brasil está mudando: o país está consolidando sua urbanização e seus longínquos rincões históricos estão se tornando totalmente integrados na economia doméstica e global. Com sólido crescimento, previsões econômicas favoráveis e níveis de pobreza em declínio, o governo brasileiro está aumentando a atenção da política pública para solucionar seu problema de moradia, planejar o crescimento futuro nas cidades e converter a Amazônia em um motor de crescimento verde por meio de serviços agrícolas e ambientais. Mas o legado de problemas acumulados na oferta de moradias, planejamento urbano, governança urbana e gestão da região amazônica são desafios intimidadores, que a sociedade mal começou a solucionar. Entre esses desafios, estão um déficit de seis milhões de casas e metade da Amazônia sem direitos de propriedades claros, incluindo uma clara definição do domínio público. Além disso, eventos recentes, tais como as enchentes de 2011 no Sudeste, com número recorde de vítimas em assentamentos precariamente localizados, impasses com investidores estrangeiros querendo comprar vastas regiões de terra e desmatamento associado à ampla produção agrícola e de biocombustível são lembretes de que este é o momento para o Brasil assumir o controle da governança fundiária.

Uma análise das iniciativas de regularização de terras do Brasil sugere que as estruturas legislativas e uma visão de planejamento nacional de desenvolvimento espacial e uso da terra estão acima da capacidade institucional no âmbito local. O processo histórico e gradual da criação da estrutura de governança fundiária do país alcançou um momento-chave com o reconhecimento pela Constituição de 1988 da função social da propriedade, da subsequente aprovação do Estatuto da Cidade em 2001 e da mais recente Lei Federal nº. 11.977 que criou uma estrutura generalizada de regularização de terras e gestão das terras públicas. Na Amazônia, a Lei Federal nº 11.952 produziu o programa Terra Legal para regularizar as áreas agrícolas e florestais. Contudo, é possível perceber que essas inovações legais ainda não estão devidamente apoiadas pelas ferramentas espaciais de gestão de dados, processos de registro, mobilização de recursos e capacidade adequada no âmbito municipal (com exceção de alguns órgãos estaduais e cidades excepcionais) para solucionar os problemas de disponibilidade de terras para moradia a preço acessível, regularização de terras, gestão ambiental, expansão de infraestrutura e competitividade sustentada em uma economia global em transformação.

Um trabalho analítico recente e necessário sobre terras no Brasil enfatizou elementos descritivos (evolução histórica e implementação precoce de reformas institucionais) ou diagnósticos de mercado fundiário urbano. Até hoje, essas análises dispensaram pouca atenção ao vínculo de estruturas institucionais com os resultados do uso de terras e mercado fundiário; e a confiança nos indicadores padronizados tem sido muito limitada. Essa avaliação busca ajudar a preencher essa lacuna usando um conjunto extenso de indicadores padronizados e testados de governança fundiária. O objetivo

final é fornecer uma identificação mais confiável dos aspectos específicos da governança fundiária, aos quais o governo do Brasil deveria dar ênfase.

Essa avaliação é bem alinhada com a Estratégia de Parcerias de Países (CPS) do Banco Mundial de 2012-2015, especialmente com os objetivos de desenvolver novas parcerias no âmbito subnacional e focar na redução da pobreza pendente e nos desafios ambientais. O Banco Mundial também tem componentes de administração de terras em projetos em vários estados. De acordo com o programa Crédito Fundiário, que o Banco Mundial ajudou a desenvolver, milhares de pessoas sem terra e pequenos agricultores estão obtendo acesso a terras. Além disso, muitos outros projetos do Banco Mundial que dependem donos sistemas de informações fundiárias estão solucionando a gestão florestal sustentável, a produtividade de propriedades de agricultura familiar, regularização de assentamentos informais urbanos e gestão de desastres em contextos específicos de políticas fundiárias e acordos de posse de terra.

Sobre este relatório

Este relatório resume e discute as conclusões de uma série de autoavaliações da governança fundiária do Brasil realizadas inteiramente por brasileiros versados no assunto usando um instrumento de avaliação padronizado e baseado em indicadores, a Estrutura de Avaliação de Governança Fundiária (LGAF). A LGAF é um instrumento de diagnóstico e suas conclusões representam a percepção de peritos locais sobre o funcionamento de vários aspectos da governança fundiária com base em sua experiência coletiva e dados disponíveis. O Banco Mundial desempenhou papel facilitador ao fornecer o instrumento de avaliação padronizado e um manual de implementação associado, financiando as avaliações e os workshops para validar as classificações dos painéis e organizar a documentação em parceria com um coordenador nacional e três coordenadores de âmbito estadual. O público-alvo deste relatório compreende os representantes dos governos estaduais e federal envolvidos diretamente na governança fundiária nos estados avaliados e em outros estados. O relatório também se destina a parceiros de desenvolvimento envolvidos na preparação e supervisão do projeto, incluindo o pessoal do Banco Mundial. Com exceção da utilidade das conclusões reais, a LGAF é uma ferramenta útil que o governo e as equipes parceiras no desenvolvimento podem usar na preparação de projetos, para os quais o sucesso depende do funcionamento apropriado de instituições relacionadas à terra. Finalmente, organizações não governamentais, incluindo grupos da sociedade civil, instituições acadêmicas e centros de estudo independentes podem considerar o relatório útil para identificar áreas específicas nas quais concentrar suas iniciativas de defesa e apoio na melhoria da governança fundiária.

Objetivo de desenvolvimento e resultado esperado

Antes que o Brasil possa fortalecer sistematicamente sua governança fundiária, precisa analisar sua capacidade e seu desempenho em governança fundiária, em todo seu território e em diferentes camadas do governo. Por essa razão, o objetivo geral do desenvolvimento dessa avaliação é medir de forma confiável as capacidades e o desempenho da governança fundiária em uma amostra significativa do território nacional.

O principal resultado intermediário esperado da avaliação é informar a política do governo sobre as áreas de governança fundiária que devem ser fortalecidas para apoiar as principais agendas socioeconômicas. Essas informações podem servir razoavelmente como contexto de orientação para elaborar e dimensionar um programa estratégico de investimentos, desenvolvimento de capacidades e reformas normativas em conformidade com incentivos para melhorar o desempenho da governança fundiária.

Relevância e cronograma desta avaliação

Esta avaliação é altamente relevante e oportuna, uma vez que a terra e os imóveis de recursos naturais vinculados à terra estão no âmago de grande parte da competitividade atual do Brasil e seu posicionamento estrategicamente valioso na economia global em transformação. O tratamento de reivindicações de terras também é essencial na realização de objetivos sociopolíticos do país em áreas urbanas e rurais, especialmente na redução da desigualdade. Esses objetivos, que incluem a regularização da ocupação de terras tanto em áreas urbanas como rurais, foram fortemente enfatizados nas recentes posições políticas e prioridades do atual governo federal e em muitos governos estaduais por meio de programas ambiciosos importantes como o Minha Casa, Minha Vida e o Terra Legal. Além disso, tendo em vista a crescente atenção global dispensada à mudança climática e a padrões de produção sustentável, já em 2012 os governos deram um forte sinal de seu compromisso com a agenda de gestão e administração da terra determinando o registro da produção no Cadastro Ambiental Rural (CAR) por meio do novo Código Florestal. Em resumo, há pelo menos sete grandes motivos para o Brasil reforçar sua governança fundiária neste momento:

- 1. O Brasil tem importantes necessidades infraestruturais para sustentar seu crescimento econômico e sua competitividade e reduzir a desigualdade.**
 - a. A gestão e aquisição estratégicas de terras são necessárias para fornecer estrutura e orçamento previsíveis para esses investimentos infraestruturais.
 - b. Investimentos sem precedentes em moradias e infraestrutura urbana por meio de programas como o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) e o Minha Casa, Minha Vida terão pouco impacto, a menos que a terra, por ser o produto essencial, seja disponibilizada de modo eficaz.
 - c. As melhorias na administração fundiária especialmente em relação à tributação de propriedades e instrumentos de captação de valores podem contribuir para o financiamento da expansão de determinada infraestrutura em grandes cidades.

- 2. As grandes extensões de terra e os recursos naturais do Brasil, além de sua política estável e ambiente econômico o tornam um ponto central de serviços ambientais globais (incluindo a Redução de Emissões Decorrentes do Desmatamento e da Degradação, REDD, agenda, cultivo de biocombustível, etc.).**
 - a. Informações confiáveis e acessíveis sobre a terra são necessárias para conceber um sistema igualitário de distribuição de rendas nessa economia emergente.
 - b. Informações confiáveis e acessíveis sobre a terra são necessárias para monitorar mudanças nessa base de recursos para permitir intervenções estratégicas na gestão

- c. Uma clara demarcação do domínio público é necessário para garantir que o estado receba o que lhe é de direito e tenha a devida flexibilidade em negociações.
 - d. É necessário um conjunto aceitável, previsível e executável de regras para guiar investimentos estrangeiros em terras.
- 3. A grande extensão de terras e recursos hídricos do Brasil e sua política estável e ambiente econômico o tornam um ponto central no aumento da produção agrícola, agora que o mundo enfrenta uma grave crise de alimentos.**
- a. É necessário ter uma visão holística baseada em informações a respeito da mudança do uso da terra frente à vulnerabilidade climática, uma vez que a produção agrícola é o principal contribuidor para a mudança climática na região da América Latina.
 - b. É necessário um conjunto aceitável, previsível e executável de regras para guiar investimentos estrangeiros em terras.
- 4. A mobilização sociopolítica do Brasil na última década tem sido fortemente caracterizada por iniciativas para legitimar o acesso dos pobres à terra e aos meios de produção.**
- a. O impacto dessas intervenções não pode ser adequadamente avaliado sem um conjunto moderno baseado em informações de indicadores relacionados à terra.
 - b. Os benefícios dessas intervenções não podem ser sustentados sem tornar as informações sobre a terra mais acessíveis e a menos que os incentivos sejam realinhados, alguns ganhos de regularização podem ser significativamente diminuídos em uma geração ou duas.
- 5. A simples escala do Brasil e seu estado avançado de descentralização apresentam grandes desafios para a gestão fundiária, especialmente devido ao extenso domínio público.**
- a. Nessa escala, uma gestão adequada da terra não ocorrerá por acaso, e sim exigirá uma abordagem descentralizada bem coordenada da coleta e análise de informações sobre as terras.
- 6. A crescente frequência de graves desastres naturais requer um governo responsável para usar uma abordagem proativa para mediar as demandas competitivas de terras para serviços de abrigo ambientais e acessíveis.**
- a. É grande a necessidade de um sistema de informações integrado sobre gestão ambiental e de terras.
 - b. A mudança climática deverá ter efeitos especialmente perniciosos em áreas tradicionalmente consideradas como perigosas ou marginais, especialmente assentamentos informais nas áreas costeiras ou em terrenos íngremes. O planejamento adequado do uso da terra apoiado por informações acessíveis sobre terras e ferramentas geoespaciais associadas podem ajudar na atenuação e adaptação desses efeitos.
- 7. A redução do custo e a crescente acessibilidade de tecnologias de detecção remota, georreferenciamento e análises espaciais criam possibilidades de gestão fundiária para o Brasil que não são mais artificiais.**
- a. O saldo da análise do custo-benefício da efetividade dessas intervenções tecnológicas favorece hoje cada vez mais sua aplicação mais generalizada.

Estrutura do relatório

O relatório compreende sete seções incluindo esta Introdução. A seção 2 descreve a metodologia de avaliações. A seção 3 fornece um resumo seletivo da história agrária brasileira e a estrutura emergente da governança fundiária brasileira como resultado da evolução institucional e jurídica. A seção 4 apresenta e discute as classificações de indicadores obtidas em avaliações de âmbito federal e estadual que foram realizadas como o núcleo desta avaliação. As seções 5 e 6 resumem os principais resultados das avaliações de indicadores apresentando os principais pontos fortes e fracos da governança fundiária brasileira, respectivamente.

A seção final analisa brevemente algumas das principais iniciativas que o governo brasileiro tem tomado no sentido de melhorar a governança fundiária nos últimos anos. Esses avanços ocorreram mais intensamente em alguns órgãos e menos em outros. Alguns, como a ação massiva do Ceará de regularização e registro de propriedades rurais, tiveram início em 2005, ao passo que outros, como a criação do Registro Ambiental Rural associado ao Novo Código Florestal de 2012, são mais recentes. Embora a ênfase da avaliação seja um diagnóstico, houve alguma discussão nos painéis e workshops sobre possíveis soluções. Esta seção, portanto, conclui com recomendações específicas para futuras melhorias na governança fundiária, incluindo a expansão de algumas iniciativas recentes.

SEÇÃO 2 METODOLOGIA DE AVALIAÇÃO

A metodologia foi a **Estrutura de Avaliação da Governança Fundiária (LGAF)**, desenvolvida pelo Banco Mundial e implementada, ou em processo de implementação, em mais de 30 países⁷. Entre eles, a Colômbia, Gana, Peru, Índia, Indonésia, República do Quirguistão, Nigéria, África do Sul e Tanzânia, entre outros. Não será feita qualquer tentativa de estabelecer um padrão de referência para o desempenho do Brasil em relação a outros países nesta avaliação; em vez disso, o ponto forte da LGAF está em sua capacidade de diagnóstico interno para identificar áreas de relativa fragilidade em relação a outras, todas no mesmo contexto brasileiro. A LGAF foca em cinco áreas-chave da boa governança fundiária, a saber:

- Uma *estrutura jurídica, institucional e política* que reconhece direitos existentes, executa-os a baixo custo e permite que os usuários os exerçam de acordo com suas aspirações e de um modo que beneficie a sociedade como um todo.
- Acordos de *planejamento e tributação sobre o uso da terra* evitam externalidades negativas e apoiam a descentralização efetiva.
- Uma clara identificação das *terras estaduais* e sua gestão de uma forma que forneça bens públicos com eficiência de custo; uso de desapropriação como último recurso somente para restabelecer uma infraestrutura pública com pagamento rápido de indenização justa e mecanismos efetivos de apelação; e mecanismos de alienação de terras dos estados que sejam transparentes e maximizem a receita pública.
- *Fornecimento de informações sobre terras ao público* de uma forma amplamente acessível, abrangente, confiável, atual e custo-eficiente no longo prazo.
- Mecanismos acessíveis para *solução de controvérsias e gestão de conflitos* com autoridade e mandatos claramente definidos e baixo custo de operação.

Ao avaliar essas cinco áreas da governança fundiária, a LGAF usa os três seguintes elementos:

Estrutura de classificação

A LGAF baseia-se na metodologia usada pela ferramenta de avaliação do Programa de Despesas Públicas e Responsabilização Financeira (PEFA) para resumir informações de uma forma estruturada que seja compreensível para os formuladores de políticas e que possam ser comparadas entre regiões e países.⁸ Utiliza as cinco áreas temáticas descritas acima como base para os 21 indicadores de governança fundiária (LGIs, ver Anexo 1). Cada indicador é relacionado a um princípio básico da governança fundiária e depois é dividido entre duas e seis "dimensões", para as quais

⁷ Esta seção é adaptada do Relatório de 2012a do Banco Mundial:: Estrutura de Avaliação da Governança Fundiária

⁸ O PEFA é uma parceria entre o Banco Mundial, a Comissão Europeia, o Departamento de Desenvolvimento Internacional do Reino Unido, a Secretaria de Assuntos Econômicos da Suíça, o Ministério das Relações Exteriores da França, o Ministério das Relações Exteriores da Noruega e o Fundo Monetário Internacional que ajuda a apoiar abordagens integradas e harmonizadas de avaliação e reforma no campo das despesas públicas, aquisição e responsabilização financeira. Ajuda a fortalecer a capacidade do beneficiário e do doador de (i) avaliar a condição das despesas públicas, sistemas de aquisição e responsabilidade financeira do país, e (ii) desenvolver uma sequência prática de ações de reformas e desenvolvimento de capacidades, de uma forma que incentive a responsabilização nacional, reduza os custos de transação dos países, aumente a harmonização dos doadores, permita o monitoramento do progresso do desempenho da gestão de finanças públicas do país no decorrer do tempo, solucione questões fiduciárias e de desenvolvimento e gere melhor impacto de reformas. A parceria teve início em 2001 e, desde a finalização da estrutura da avaliação, realizou 350 avaliações em aproximadamente 150 países. Ver www.pefa.org para obter detalhes.

podem ser obtidas em muitos casos, informações empíricas objetivas. A estrutura resultante inclui 80 dimensões, baseadas em experiências em vários países, que podem ser avaliadas em qualquer país usando informações objetivas. Cada dimensão é classificada com a seleção de uma resposta apropriada entre uma lista de definições pré-codificadas que tem sido preparada com base em uma extensa interação com profissionais agrários e aprimorada por meio de estudos de casos de um país piloto. O Quadro 1 descreve a estrutura geral das opções de respostas classificadas para cada uma das perguntas. O Anexo 4 elabora as opções de respostas específicas para alguns dos indicadores.

Embora a estrutura geral para o uso do conhecimento local para definir indicadores comparáveis seja adotado a partir do PEFA, a LGAF é executada por um período mais longo e usa um coordenador perito local, que, por sua vez, mobiliza os painéis de peritos temáticos.

Quadro 1 Estrutura geral para a avaliação de uma dimensão

Dimensão	Avaliação
Breve descrição da dimensão	<p>A. A descrição da dimensão é a melhor opção para um cenário de boa governança fundiária.</p> <p>B. A descrição da dimensão é geralmente o segundo melhor conjunto de opções com o propósito de alcançar uma boa governança fundiária.</p> <p>C. A descrição da dimensão geralmente enfrenta dificuldades para atender aos critérios de uma boa governança fundiária, apesar de algumas tentativas estarem sendo feitas.</p> <p>D. Não existem tentativas nessa área que indiquem o funcionamento de uma boa governança fundiária.</p>

Fonte: Manual da Estrutura de Avaliação de Governança Fundiária, Banco Mundial, 2012b.

Compilação de informações de referência

As fontes de dados da LGAF estão descritas no Manual de Implementação da LGAF e são dados predominantemente secundários disponíveis em fontes do setor público, privado e civil. Do setor público, há o cadastro e registros de terras, planos municipais do uso da terra, planos de gestão de recursos naturais, registros de tributações de propriedades, registros de avaliação de terras, registros judiciais, registros de censos. Do setor privado, as fontes incluem agentes imobiliários, construtores do setor privado, departamentos de empréstimos imobiliários bancários, câmaras do comércio. Do setor civil, as fontes incluem estudos existentes e relatórios de avaliação e monitoramento de políticas escritos por centros acadêmicos e centros de estudos independentes, relatórios de monitoramento escritos por ONGs, e sistemas de pontuação comunitários, entre outros.

Painéis de Peritos

Embora um aspecto importante da LGAF seja a coleta sistemática de informações antes de realizar qualquer classificação, a abordagem central é fornecer classificações por meio de painéis

de peritos, cada qual incluindo um conjunto diverso de indivíduos que estão expostos a diferentes aspectos de serviços na área explorada. Os membros do painel normalmente incluem advogados, acadêmicos, membros de câmaras de comércio, bancos, representantes de ONGs, representantes do governo, profissionais agrários e outros (construtores que solicitam alvarás) que interagem com instituições relevantes e por isso têm uma base empírica para avaliar o desempenho. A experiência sugere que os painéis devem manter-se relativamente pequenos, geralmente com menos de dez membros. Eles devem reunir uma variedade de perspectivas de usuários e perícia substancial necessárias para fornecer uma classificação significativa. Para garantir que os membros do painel avaliem somente áreas com as quais estão familiarizados e prevenir sobrecarga, as 80 dimensões são normalmente distribuídas entre múltiplos painéis que incluiriam normalmente acordos legais e institucionais, uso de terras urbanas, planejamento e desenvolvimento, uso e política de terras rurais, avaliação e tributação de terras, gestão da terra pública, fornecimento de informações sobre terras ao público e solução de controvérsias.

Workshops sobre validação e políticas

As sessões do painel são seguidas de um workshop de validação no qual os membros do painel de áreas temáticas e outros grupos interessados têm a oportunidade de discutir as classificações, seja para validá-las ou para decidir se há necessidade de revisão. Em seguida, há uma pequena discussão com formuladores de políticas e burocratas de alto nível para debater sobre as possíveis implicações da política de avaliação.

Personalização da metodologia da LGAF para o Brasil - Múltiplas avaliações

A escala, complexidade e variações internas em todo o Brasil resultaram na necessidade de personalizar a abordagem da LGAF. As principais personalizações foram a realização de múltiplas avaliações (estados federais e selecionados), o uso de módulos opcionais sobre aquisição de terra em larga escala e silvicultura, bem como o desenvolvimento e uso de um novo módulo opcional sobre regularização da posse da terra. Cada uma delas é discutida abaixo:

- **Realização de múltiplas LGAFs de âmbito estadual, além de uma avaliação federal.** A escolha de estados para a avaliação foi baseada em uma tipologia de desafios predominantes de gestão da terra, incluindo como fatores os compromissos existentes com o Banco Mundial. Os principais desafios são os seguintes:
- **Redução da pobreza rural.** A ausência de direitos de propriedade claramente definidos ou gestão inapropriada de terras, contribuem para uma persistente pobreza rural. Uma política de terras apropriada pode ajudar a atenuar a pobreza rural criando uma base mais segura para a produção, melhor acesso a crédito e mais participação nos mercados fundiários.
- **Regularização da posse de terra urbana.** A ausência de uma política de terras apropriada contribui para extensos assentamentos informais em muitas cidades brasileiras. Esse tipo de irregularidade cria desafios econômicos e sociais. A regularização de terras feita de forma articulada e integrada pode atenuar algumas dessas dificuldades fornecendo um caminho para melhor integração da população pobre no tecido econômico e social das cidades.

- **Oferta insuficiente de terrenos urbanizados formais para moradia e empresas.** Boa parte da informalidade em muitas cidades brasileiras pode ser associada a regulamentos do mercado fundiário que limita inadvertidamente a oferta de terrenos urbanos formais e, portanto, sua viabilidade. A governança apropriada de terras pode minimizar a extensão de futuros assentamentos informais urbanos estabelecendo normas de desenvolvimento mais apropriadas e mais eficiência na conversão da terra para uso urbano, aumentando assim a oferta de terrenos urbanizados para moradias e empresas.
- **Desmatamento.** Em vários biomas brasileiros (floresta tropical amazônica, Cerrado⁽⁹⁾ e floresta tropical atlântica), as florestas e sua flora e fauna estão ameaçados pelo desmatamento. Uma das causas principais é a ausência de uma política de terras apropriada. Na floresta tropical amazônica e no Cerrado, o desmatamento deve-se à busca de terras baratas e especulação associada. Algumas partes da floresta tropical atlântica, basicamente na costa brasileira que vai do estado da Bahia até o estado do Paraná, estão sob forte pressão. Com uma governança fundiária apropriada, podem ser criados incentivos para enfrentar o desmatamento e as perdas do ecossistema a ele associadas.
- **Ocupação da fronteira agrícola.** Outro lado da mesma moeda é a ocupação da fronteira agrícola brasileira que é particularmente predominante no Cerrado. A exploração do Cerrado pelo cultivo da soja tem gerado uma ocupação desordenada de grandes áreas, frequentemente de terra abandonada a preços muito baixos e sem nenhuma regularização. A região onde isso ocorre normalmente, mesmo com aquisições por parte do capital estrangeiro, é a região na interseção dos estados do Maranhão, Piauí, Tocantins e Bahia, comumente conhecida por MAPITOPA. A ausência de uma clara definição de responsabilidade institucional e jurídica no país, e limitação das informações sobre o registro de propriedade encorajaram a posse e apropriação de áreas imensas de terra a preços muito baixos. A governança fundiária apropriada é fundamental para solucionar esse problema.

Na Tabela 2, a tipologia dos principais desafios de política pública associados à governança fundiária é destinada a regiões ou estados específicos, nos quais cada desafio apresenta significância moderada ou alta.

Tabela 2 Tipologia dos desafios da governança fundiária

REGIÕES E ALGUNS ESTADOS BRASILEIROS	Redução da pobreza rural	Regularização de terras urbanas	Oferta de terrenos urbanizados	Desmatamento	Ocupação da fronteira agrícola.
REGIÃO NORTE (Acre, Amapá Amazonas, Pará, Rondônia e Roraima), exceto Amapá e Tocantins	ALTA	ALTA	MÉDIA	ALTA	
REGIÃO NORDESTE (Alagoas, Bahia, Ceará, Paraíba, Pernambuco, Rio Grande do Norte) exceto Piauí e Maranhão	ALTA	MÉDIA	MÉDIA		
REGIÃO CENTRO-OESTE (Goiás e Mato Grosso do Sul) exceto Mato Grosso		MÉDIA	ALTA		
REGIÃO SUDESTE (São Paulo, Minas Gerais, Espírito Santos e Rio de Janeiro)		ALTA	ALTA	ALTA	
REGIÃO SUL (Paraná, Santa Catarina e Rio Grande do Sul)		MÉDIA	MÉDIA	ALTA	
AMAPÁ				ALTA	
MARANHÃO	ALTA			ALTA	ALTA
PIAUI	ALTA			ALTA	ALTA
TOCANTINS					ALTA
MATO GROSSO				ALTA	ALTA

Com base na tipologia e na distribuição geográfica dos desafios mostrados na Tabela 2, foram escolhidos três estados para a aplicação da LGAF, conforme segue:

Pará: Os desafios predominantes na gestão da terra no Pará concentram-se na gestão de recursos naturais e na silvicultura. O Pará está na vanguarda das iniciativas para conciliar a regularização da posse da terra com a conformidade ambiental no uso da terra. É o estado mais populoso da Região Norte, com uma população de mais de sete milhões de pessoas. É o segundo maior estado do Brasil em área, ficando atrás apenas do Amazonas. O Banco Mundial está diretamente comprometido com os problemas fundiários no estado por meio do Empréstimo para o Desenvolvimento Rural Integrado do Pará que tornou o governo do estado e o INTERPA (Instituto de Terras do Pará) contrapartes naturais da LGAF.

Piauí: Os desafios predominantes da gestão fundiária no estado do Piauí concentram-se na expansão da fronteira agrícola, especialmente em relação ao cultivo no Cerrado. O Piauí é um dos estados mais pobres do Brasil com uma população de apenas três milhões de pessoas, sendo sua densidade populacional a mais baixa entre os estados nordestinos (cerca de 12,4 habitantes por km²), dando margem a desafios únicos no que se refere à gestão da terra e prestação de serviços. Curiosamente, o Piauí foi o estado com o crescimento mais alto no PIB real em 2008 (8,8%), ultrapassando a média nacional (5,2%) e isso se deveu principalmente à agricultura. O Banco Mundial financiou recentemente o Empréstimo para Políticas de Desenvolvimento do Projeto Crescimento Verde e Inclusão do Piauí e está atualmente preparando duas operações de acompanhamento, ambas diretamente voltadas para a gestão fundiária. Isso tornou o governo do estado, e especialmente o Instituto de Terras do Piauí (INTERPI), contrapartes naturais da LGAF.

São Paulo: Embora os desafios de gestão fundiária em São Paulo sejam diversos, o mais predominante concentra-se na gestão do crescimento da população urbana (incluindo a regularização de assentamento informal) e serviços metropolitanos com importantes vínculos com a tributação sobre a propriedade. De uma perspectiva urbana, a Fundação João Pinheiro descobriu que São Paulo foi o único estado cuja necessidade de novas unidades habitacionais em 2008 excedeu um milhão de moradias⁹. As respostas das políticas foram especialmente audaciosas, por meio do programa de regularização de terras da Secretaria de Habitação conhecido como Cidade Legal. A governança fundiária em São Paulo também é muito importante do ponto de vista rural e industrial. São Paulo é o líder nacional em agronegócio, o que representa 22% do imposto sobre valor agregado (IVA) arrecadado. Previsivelmente é o estado que recebeu mais investimento estrangeiro nos últimos anos. O estado tem alguns dos acordos de governança fundiária mais estruturados no país. O Instituto de Terras de São Paulo (ITESP) tem participado da reforma agrária, incluindo regularização de terras rurais e urbanas, com resultados bastante interessantes. Além disso, o órgão nacional de reforma agrária, o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA), tem desempenhado um papel significativo no âmbito estadual.

A LGAF brasileira foi aplicada em quatro estágios:

No primeiro estágio, a LGAF foi aplicada no âmbito federal com o objetivo de entender as características gerais da governança do país e estabelecer relações institucionais no mais alto nível. A partir daí, foi possível articular os padrões da LGAF de forma mais assertiva.

No segundo estágio, a LGAF foi aplicada no Pará com os seguintes objetivos:

- Desenvolver as análises, verificando se os resultados dos órgãos e dos especialistas no âmbito nacional continuam válidos quando observados no âmbito local.
- Entender melhor a situação relacionada às terras federais, incluindo a terra pela qual a Secretaria do Patrimônio da União (marinha e pastagens) e o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária são responsáveis, ambos com forte presença no estado.
- Entender as limitações da governança fundiária brasileira em uma região com pouca ocupação formal de terras, grandes áreas de floresta amazônica e conflitos de terra significativos.
- Monitorar e avaliar instâncias de avanço significativo na governança fundiária dos estados, especialmente no Instituto de Terras do Pará (INTERPA).

⁹ See <http://www.fjp.mg.gov.br/index.php/docman/cei/deficit-habitacional/110-deficit-habitacional-no-brasil-2008/file>.

No terceiro estágio, a LGAF foi aplicada no Piauí com os seguintes objetivos:

- Desenvolver as análises, verificando se os resultados dos órgãos e dos especialistas no âmbito nacional continuam válidos quando observados no âmbito local.
- Entender as limitações da governança fundiária brasileiras em uma região com pouco controle sobre a terra e com grandes áreas de pastagens áridas abrigando projetos de agricultura intensiva.

No quarto estágio, a LGAF foi aplicada em São Paulo¹⁰ com os seguintes objetivos:

- Desenvolver os resultados sobre as características e limitações da governança fundiária urbana em uma realidade complexa, o que tem sido o objeto de várias intervenções.
- Verificar se a governança fundiária rural exibe características diferentes das do resto do país com base no maior desenvolvimento econômico e institucional do país.
- Entender os desafios especiais da governança fundiária urbana dados os altos níveis de urbanização no país.

Uso de módulos opcionais

Também foram incluídos módulos adicionais recentemente desenvolvidos em aquisições de larga escala de direitos fundiários e silvicultura. Esses dois tópicos são especialmente relevantes no contexto brasileiro. Portanto, merecem atenção.

A aquisição de direitos de uso ou propriedade de grandes áreas de terras para produção de produtos básicos agrícolas, florestas ou fornecimento de amenidades ambientais por grandes investidores recentemente atraiu um interesse considerável. Esses investimentos serão de crescente importância no futuro devido aos preços globais cada vez mais altos e voláteis dos produtos básicos, uma crescente demanda por biocombustíveis, uma população crescente, aumento da urbanização, além da globalização e desenvolvimento econômico geral. Este módulo destina-se a avaliar o contexto no qual esses investimentos ou propostas de investimentos ocorrem. O foco exclusivo é voltado para a aquisição de direitos fundiários para produção agrícola: alimentos, biocombustíveis, reserva de caça, pecuária e plantações de florestas. Engloba a aquisição de direitos fundiários para investimentos em larga escala nessas áreas, sejam terras consideradas públicas ou privadas. O foco não está voltado para mineração nem para hidrocarbonetos. Há 16 dimensões adicionais listadas no Anexo 2 que são o foco deste módulo.¹¹

As floresta fornecem uma variedade de produtos e serviços, em níveis globais e locais, e isso é especialmente verdadeiro no Brasil, que detém a maior parte da Floresta Tropical Amazônica. No âmbito local, em muitos países, elas são uma importante fonte de alimentos, combustível e forragem e meios de subsistência em geral para as comunidades locais. As florestas oferecem importantes funções de bens públicos globais das quais a mitigação da mudança climática (por meio de armazenamento de carbono) é atualmente a mais importante. Contudo, as florestas são também um dos recursos mais mal

¹⁰ Devido a restrições orçamentárias e logísticas, o Workshop de Validações de São Paulo foi associado a um Workshop Federal realizado em Brasília que se refletiu nas conclusões de todas as quatro avaliações.

¹¹ Descrição retirada da documentação da LGAF.

administrados, sofrendo excesso de destruição e conseqüente (e geralmente irreversível) perda de contribuições para os produtos florestais madeireiros e não madeireiros, biodiversidade e mitigação do clima.¹² Este módulo tem por objetivo avaliar a qualidade das principais dimensões da governança florestal e contém outras 12 dimensões listadas no Anexo 3.¹³

Desenvolvimento e Inclusão de um novo módulo dedicado à regularização da posse da terra.

A regularização da posse da terra é um importante tema político para o governo brasileiro nas áreas urbanas e rurais. É uma parte importante da agenda progressiva fundiária e de empoderamento com grande variedade de experiências no âmbito nacional. O relatório do Banco Mundial de 2011, “Legalizando o Brasil,” destaca a complexidade dessa agenda. Para a finalidade desta avaliação, foi desenvolvido e aplicado um novo módulo sobre a regularização da posse de terra para São Paulo e Pará. Ele compreende outras 18 dimensões listadas no Anexo 4.

¹² Os recentes dados apresentaram taxas de desmatamento significativas na Floresta Tropical Amazônica.

¹³ Descrição retirada da documentação da LGAF. World Bank 2012b.

SEÇÃO 3 A EVOLUÇÃO JURÍDICA DA GOVERNANÇA DE TERRAS NO BRASIL¹⁴

3.1 Introdução: Uma Síntese Histórica Seletiva

Esta seção baseia-se na literatura existente para descrever a ampla evolução da estrutura jurídica brasileira para a governança fundiária, incluindo os principais desenvolvimentos pré-independência, pós-independência e contemporâneos. Sua finalidade é identificar e descrever brevemente os importantes princípios e leis cujas adoção e evolução definem as regras formais do jogo, assim como as instituições-chave que compreendem a arquitetura em vigor da gestão fundiária. Essas informações servem para contextualizar o sistema de governança fundiária que está sujeito a avaliações baseadas no painel, relatadas na próxima seção, e para destacar as raízes históricas de alguns problemas contemporâneos na governança fundiária brasileira. É necessariamente seletivo com ênfase primordial nos principais desenvolvimentos jurídicos e instituições relativas à governança fundiária rural e urbana.

3.2 Pré-Independência

Colonização

A governança fundiária no Brasil moderno teve origem em Portugal e foi modificada no contexto da colonização e ocupação da costa brasileira. O Tratado de Tordesilhas de 1494 entre Portugal e Castela resolveram o conflito entre esses dois reinos com relação ao domínio territorial e processo legal do recém-descoberto continente americano. Com base nesse acordo, os portugueses deram início à ocupação da costa brasileira em 1500.

A ocupação portuguesa do Brasil foi diferente da experiência espanhola. Os aventureiros e colonizadores não encontraram vestígios de ouro ou prata, e as poucas populações nativas (quando havia) não eram comparáveis aos Incas do Peru ou aos Astecas do México. Portanto, a exportação do pau-brasil e o conseqüente desenvolvimento da indústria açucareira predominaram na economia colonial. Além disso, a colonização permaneceu junto à costa, em vez de espalhar-se pelo interior do continente.

Como em outros impérios da época, a totalidade de terras do Brasil era de propriedade da Coroa e o domínio e controle da terra estavam nas mãos do rei. O rei considerava os territórios, chamados na época de Vera Cruz, Santa Cruz e Brasil, vazios, excluindo assim as populações indígenas de quaisquer direitos de propriedade. Na década de 1530, para aumentar a reivindicação de posse territorial, o rei começou a fazer doações massivas de terra ao longo da costa, geralmente a militares ou amigos pessoais. Contudo, foi somente no final da década de 1540 que a Coroa estabeleceu burocracia e controle efetivos da região, parcialmente em resposta a incursões britânicas e francesas na área.

¹⁴ Esta seção é amplamente adaptada de Banco Mundial (2011): Número de Relatório 69708.

O Instrumento de Sesmarias

O Império português adaptou seus próprios instrumentos jurídicos às necessidades do sistema colonial. Esses instrumentos jurídicos regulavam a concessão de terras a seus súditos, entre outros aspectos da vida nas colônias. O instrumento mais importante para a concessão de terra foi a "sesmaria", um instrumento judicial que direcionava a distribuição da terra para fins produtivos. Uma importante exigência de reconhecimento jurídico da posse da terra era o registro em um escritório de tabelião, chamado de tabelionato.

O principal objetivo do sistema de sesmarias foi dispor a terra para uso produtivo. Se o permissionário ou beneficiário não tornasse a terra efetivamente produtiva por meio de seu cultivo no prazo de cinco anos, a propriedade voltava para a Coroa. Contudo, essa condição nunca era de fato aplicada no Brasil. Os beneficiários de sesmarias nunca eram submetidos a qualquer sanção pelo não cultivo da terra, em grande parte porque eles também ocupavam posições proeminentes no aparato administrativo do estado. Com o tempo, a Coroa simplesmente exigia a confirmação da concessão real e um pagamento anual dos proprietários. Muitos estudiosos identificaram essa situação como a origem dos latifúndios improdutivos no Brasil.

As sesmarias constituíram a base da propriedade de imóveis no Brasil e criaram o cenário para o atual regime jurídico. De fato, o sistema de registros, como discutido abaixo, dos escritórios de tabeliães locais privados, chamados cartórios, deriva do sistema originalmente adotado para o registro de sesmarias por meio de paróquias locais da Igreja Católica. A ausência de levantamento e cadastro abrangentes no Brasil também remontam ao padrão colonial de governança fundiária. As únicas propriedades reconhecidas pela Coroa foram as sesmarias, todo o resto pertencia à Coroa, portanto, não havia necessidade imperativa de levantamento e demarcação ou de planejamento.

3.3 Pós-Independência

Após a independência em 1822, o Império brasileiro substituiu as sesmarias por cartas régias de concessões. Essas sesmarias que foram avaliadas, registradas, demarcadas ou confirmadas, permaneceram válidas após 1822. A Igreja Católica deu continuidade à prática do registro de concessões. Até 1850 não havia legislação detalhada regulando a concessão de direitos imobiliários, embora a Constituição de 1824 reconhecesse o direito à propriedade privada. Além das áreas concedidas por meios das sesmarias ou cartas régias, apareceram as áreas ocupadas, cujos ocupantes buscavam o reconhecimento da administração imperial, uma vez que a regularização fundiária continuava sob o domínio jurídico da Coroa do Império Brasileiro.

A Lei Agrária de 1850: Reconhecimento do Estado da propriedade privada.

Em 1850 o governo Imperial aboliu as regras da doação de terras por meio da sesmaria e carta de concessão. Com a Lei Agrária (Lei nº 601) de 1850, o governo sistematizou os direitos à posse da terra e definiu toda terra desocupada como propriedade do Estado, sendo adquirida somente por meio de compra. A Lei conferia títulos de propriedade privada a todos aqueles que vivessem na terra e a empregassem para uso produtivo. Assim, todos os direitos à propriedade privada não indígena no Brasil remontam tanto às sesmarias, cartas de concessão ou subsequentes alocações de propriedades públicas

com base em compra ou ocupação. Essa Lei geralmente é vista como tendo consolidado os direitos de propriedade de uma pequena elite de posses, mas impedindo uma distribuição igualitária de terras em áreas rurais. As primeiras emendas nessa legislação não ocorreram até 1930, quando o Estado foi autorizado a desapropriar a terra por razões de interesse público com indenização aos proprietários.

Constituições, Códigos Civis e Mudanças Institucionais

A Lei Agrária de 1850 continuou sendo a estrutura fundamental da governança e gestão de terras, embora modificada no âmbito nacional por meio de várias constituições e códigos civis. Mudanças institucionais no final do século dezenove, como a abolição da escravidão (1888) e a Proclamação da República (1889), estimularam a dinâmica da invasão de terras no período anterior. A terra da Coroa tornou-se propriedade pública, a qual foi cedida à República Federal, exceto por determinadas áreas ribeirinhas e costeiras, nas periferias das divisas e em áreas reservadas para instalações do governo federal e usos militares. Constituições anteriores garantiam o direito à propriedade e direito do governo de desapropriar a propriedade privada para uso público com indenização justa. A Constituição de 1967 estabeleceu o novo conceito do fim social da terra, embora o direito do governo de desapropriar a propriedade privada para fins sociais tenha sido mencionado pela primeira vez na Constituição de 1946.

A instituição de autonomia estadual em 1889 criou a possibilidade para os estados recentemente empoderados demarcarem suas terras e concederem títulos de propriedade. Isso ocorreu mais intensamente em alguns estados do que em outros, mas mesmo assim isso criou mais uma ambiguidade sobre a questão dos títulos de propriedade e, portanto, a incapacidade de regular o mercado fundiária.¹⁵

A institucionalização do Registro de Terras Públicas, em 1990, foi talvez o desenvolvimento mais importante para o sistema de registro de propriedades em vigor hoje. Todos os proprietários foram obrigados a demarcar e registrar suas propriedades, sejam rurais ou urbanas, mas sem qualquer inspeção, e sem registro. O governo também foi obrigado a demarcar e registrar suas terras (vazias), o que era inviável, pois elas eram identificadas por exclusão. Essa exigência aumentou a possibilidade de fraude nos registros dos cartórios.

A promulgação do Código Civil de 1916 diminuiu ainda mais a capacidade do Estado de efetivamente regular os mercados fundiários, reiterando os tabelionatos como a instituição de registro e estabelecendo que terras públicas estavam sujeitas a usucapião.¹⁶ O Código Civil estabeleceu um dos grandes marcos da institucionalidade do acesso à terra no Brasil estabelecendo que era necessário um registro em cartório (às vezes também suficiente) para provar a titularidade (Holston 1993). Nas palavras de Osório Silva (1996: 324), “com isso, a estrutura para a transformação do governo em mais um proprietário de terra estava completa. E assim foi sustentada a doutrina de prescritibilidade de bens públicos.”¹⁷

¹⁵ No entanto, há a preocupação com a regularização, atestada na tentativa fracassada de regular a propriedade por meio do Registro de Torrens (1891) no qual os posseiros e os proprietários poderiam obter um título de propriedade definitivo por petição não contestada. E a possibilidade de legalização de posses em 1895 e 1922 (relacionada a posses entre 1895 e 1921) terminou gerando condições para que as posses durassem e enfraquecessem a regularização do mercado fundiário, como expresso na Lei Agrária de 1850.

¹⁶ Usucapião é a “aquisição de um título de propriedade ou direito à propriedade de terra por posse ininterrupta e incontestável por um prazo prescrito.” Consultar: <http://www.oxforddictionaries.com/us/definition/english/usucaption>.

¹⁷ Ver também: Holston, 1993

A partir da década de 30 verificaremos modificações no cenário jurídico nacional em relação a prescrição da propriedade pública. Iniciando com o Decreto Federal nº 22785, de 31 de maio de 1933, que expressamente proibiu o usucapião de terras devolutas. Contudo, a Constituição de 1934 trouxe uma exceção a esse rígido Decreto que não permitia a prescritibilidade das terras devolutas, ao prever, no seu art. 125, o usucapião de pequenas glebas. Nessa linha, o Decreto-Lei nº 710, de 17 de setembro de 1938, afirmou em seu art. 12, § 1.º que “Ressalvado o disposto no art. 148 da Constituição, não ocorre usucapião contra os bens públicos de qualquer natureza”. As Constituições de 1967 permitia o usucapião familiar (ou pro-labore). O usucapião foi proibido com a Constituição de 1988.

Terra rural: O Estatuto da Terra de 1964 e a Constituição de 1988

Os direitos de posse da terra e a sucessão hereditária tanto da terra rural como urbana estão garantidos por lei no Brasil, mas eles se fundamentam no conceito da função social da terra. A tensão central na governança e administração de terras em áreas rurais está entre as fortes proteções da propriedade privada que remontam à história do Brasil, as disposições para função social da terra, subjacente a um conjunto de políticas de Reforma Agrária e a situação ambígua da ocupação de terras públicas, que tem sido tanto um mecanismo para a colonização de fronteiras como para a usurpação de terras públicas.

O Estatuto da Terra de 1964 solucionou o problema dos direitos dos ocupantes de terras públicas, preenchendo uma lacuna que a Lei Agrária de 1850 havia deixado aberta por mais de um século. Ele deu às pessoas que ocupavam terrenos desabitados de terras públicas por um período de dez anos, sem contestação, e que extraíam desses terrenos e por meio do trabalho de suas famílias as condições de sua subsistência, sustentabilidade social e econômica, a possibilidade de adquirir o direito à posse. O Estatuto também exigiu a criação de um órgão de reforma agrária, Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA), que é representado em todo o território nacional por 30 Superintendências Regionais. O INCRA também tem a função de mapear e identificar as terras públicas ocupadas, a fim de regularizar as condições de uso e posse da terra e emitir títulos de posse. O Estatuto da Terra também solucionou o problema do uso comum da terra e dos direitos limitados do Estado na exploração direta e indireta de terras públicas rurais para pesquisas e experimentações relacionadas ao desenvolvimento agrário, programas de colonização e metas educacionais.

Para guiar a implementação da política fundiária e agrícola, os Estatutos de 1964 também criaram o Registro de Propriedades Rurais. Todas as propriedades privadas ou públicas devem ser registradas, incluindo posses. Os proprietários devem fornecer informações sobre a situação da documentação e do uso da terra (para fins de avaliação da produtividade) para facilitar a reforma agrária. O INCRA tornou-se responsável pelo gerenciamento do Sistema Nacional de Cadastro Rural (SNCR), que mantinha o Registro de Propriedades Rurais. Depois de registrar a propriedade, o INCRA lançou o Certificado de Registro de Propriedade Rural (CCIR) exigido para quaisquer transações de terras. Posses registradas pelo INCRA também recebiam o CCIR e deviam pagar o Imposto sobre Propriedade Rural, embora os valores desse imposto tenha sido sempre mantido em níveis baixos.

Os primeiros registros do cadastro do INCRA ocorreram em 1965 e 1966; contudo, como no Registro Paroquial, os agricultores eram obrigados a declarar somente os dados e o INCRA não verificava a legitimidade das informações fornecidas. Na maioria dos municípios, o INCRA tinha a ajuda de unidades municipais de cadastramento (UMCs) instaladas em parceria com os governos

municipais. Inicialmente, o cadastro tinha que ser atualizado a cada cinco anos, mas na realidade isso só ocorria esporadicamente. Somente no final da década de 1990, o INCRA realmente começou a tomar medidas concretas para melhorar a qualidade dos registros de propriedades.

Mediante a atenção dada à função social da terra, a Constituição de 1988 proporcionou uma base sólida para a operação de políticas de reforma agrária e políticas de regularização de terras durante as décadas de 1990 e 2000. O amplo conceito, no qual foi baseada a reforma agrária de presidentes recentes, define que a propriedade rural deve cumprir funções sociais, tais como o apoio ao bem-estar dos proprietários e trabalhadores, níveis satisfatórios de produtividade no uso da terra, conservação dos recursos naturais e cumprimento das leis trabalhistas. Grandes propriedades que não atendam a esses critérios podem ser desapropriadas para reforma agrária.

Terra urbana: A Constituição de 1988 e o Estatuto da Cidade

Durante o período de mais rápido crescimento urbano do Brasil, a abordagem de longa data da lei civil considerava em grande parte a propriedade de imóveis uma mercadoria, cujo conteúdo econômico era determinado pelos interesses individuais do proprietário. Essa abordagem da propriedade reduziu significativamente o escopo da ação do estado no domínio dos direitos de propriedade, para impor valores socioambientais e outros valores coletivos.¹⁸ Esse paradigma da lei civil foi agravado posteriormente por uma excessiva burocratização das práticas contratuais e comerciais relacionadas ao uso e desenvolvimento da terra. A despesa e exclusividade do sistema obrigaram a maioria dos cidadãos do Brasil a ignorar a lei para ter acesso à terra urbana. Além disso, em termos político-jurídicos, a população urbana foi praticamente excluída dos processos jurídicos e de tomada de decisões, especialmente nas nove regiões metropolitanas institucionalizadas, que eram administradas de modo amplamente autoritário entre 1973 e 1988.

A Constituição Federal de 1988, especialmente os Artigos 182 e 183, reiterou os princípios estabelecidos pelas constituições anteriores e introduziu mecanismos para reforçar a função social da propriedade de terras, o que havia sido mencionado na Constituição Federal de 1967 sem elaboração. A Constituição de 1988 criou a possibilidade para a concessão de direitos de propriedade baseada em sua função social, e não simplesmente sua legalidade baseada em informações de registro. Os dois artigos do capítulo de política urbana deram aos governos locais a capacidade de exigir, dentro dos limites da legislação federal e dos planos locais abrangentes, que o proprietário de terras urbanas vazias e subutilizadas "promovesse seu uso" e que a segurança da posse fosse garantida para aqueles que ocupam um terreno urbano por pelo menos cinco anos consecutivos.

As disposições do capítulo sobre política urbana da Constituição de 1988 representaram um momento decisivo na governança e administração de terras, com consequências potencialmente significativas para a moradia de baixa renda e assentamentos informais que agora estão começando a ser cumpridas. Contudo, isso deixou muitas perguntas em aberto, que ainda tiveram que ser respondidas, como compatibilidade das novas disposições com políticas econômicas, ambientais e fiscais, regularização de procedimentos de posse e criação de instrumentos legais para implementar a nova política. Muitas dessas perguntas foram abordadas na interpretação dos Artigos 182 e 183, como estipulado pela Lei Federal nº 10.257 de 2001.

¹⁸ O processo de urbanização no Brasil começou na década de 1930 e atingiu o ponto alto na década de 1970.

De acordo com a nova estrutura urbana introduzida pela Constituição Federal de 1988, o conteúdo econômico da propriedade urbana deve ser amplamente decidido pelo governo municipal por meio de um processo legislativo participativo e não mais pelos interesses individuais exclusivos do proprietário. A criação de novos instrumentos legais, tais como edificação compulsória, tributação progressiva e desapropriação flexível, juntamente com outros instrumentos a serem criados pela legislação local, visava a colocar o governo local na liderança do processo de desenvolvimento urbano. A população local agora tem o direito de participar da tomada de decisões sobre a ordem urbana, tanto por meio de seus representantes eleitos diretamente, como por meio da ação de organizações comunitárias (CBOs) urbanas e organizações não governamentais (ONGs). Embora a autoridade local fosse reconhecidamente o promotor preferencial do processo de crescimento urbano, um novo direito coletivo também foi reconhecido: "o direito ao planejamento urbano." Muito mais do que mera faculdade da administração municipal, trata-se de uma importante obrigação jurídica e uma expressão de cidadania social.

Novos instrumentos jurídicos promoveram o direito à regularização de assentamentos informais consolidados por meio da aprovação de novos instrumentos jurídicos destinados a viabilizar tais programas. Com relação aos assentamentos formados em terra privada (direitos de usucapião), isso acarretou direitos de posse adversa para aqueles que ocupam menos de 250 metros quadrados de terra urbana privada por cinco anos consecutivos. Proposta tendo em mente a situação dos moradores de favelas e loteamentos, essa mudança visava tornar políticas de regularização mais viáveis, fortalecendo assim os programas de regularização local que foram iniciados em 1983 por Belo Horizonte e Recife. Aplicável em teoria a talvez metade de todas as favelas existentes, foi um importante passo rumo ao reconhecimento dos moradores de favela como cidadãos. Quanto aos assentamentos informais em terra pública, a Constituição de 1988 também fez uma vaga referência ao instrumento da concessão do direito de uso, uma forma de terra arrendada.

O Estatuto da Cidade de 2001 forneceu o apoio jurídico para esses municípios comprometidos a enfrentar problemas urbanos, sociais e ambientais. O estatuto deu aos governos municipais o poder de determinar o equilíbrio entre interesses individuais e coletivos sobre a utilização da terra urbana por meio de leis e vários instrumentos de gestão e planejamento urbano e mecanismos de participação. Ele criou novas ferramentas para intervir no padrão e dinâmica dos mercados fundiários urbanos formais e informais. Essas ferramentas incluem (i) subdivisão compulsória/edificação/pedidos de utilização, (ii) uso extra-fiscal do imposto sobre a propriedade local progressivamente no decorrer do tempo, (iii) sanção-desapropriação com pagamento em títulos da dívida pública, (iv) direitos de superfície, (v) direitos preferenciais para o município, (vi) transferência onerosa de direitos de construção, (vii) captura de valor de superávit, (viii) e (ix) a criação de zonas especiais de interesse social. O Estatuto da Cidade também melhorou a ordem jurídica em relação à regularização de assentamentos informais consolidados em áreas urbanas privadas e públicas, pois reconheceu os instrumentos jurídicos para permitir que os municípios promovessem programas de regularização de posse de terra.

3.4 Outros desenvolvimentos contemporâneos

Uma decisão que desestabilizou ainda mais a segurança da propriedade de terra no país foi o Decreto-Lei nº 1164 de 1971 e sua emenda subsequente (Decreto-Lei nº 2.375 de 1987) que dizem respeito às terras ao longo de rodovias federais. O primeiro Decreto de 1971 federalizou a alocação e a gestão de terras públicas em 100 quilômetros de cada lado das rodovias federais, existentes e projetadas, principalmente na Amazônia. No segundo decreto, de 1987, o governo federal devolveu parte dessas terras aos estados. Contudo, a devolução dessas terras não ocorreu de imediato, uma vez que o INCRA já havia iniciado diversos processos de regularização agrária nesses corredores. Além disso, o INCRA solicitou que os estados apresentassem um plano de uso das terras antes de sua devolução. As duas situações criaram uma grande confusão sobre a jurisdição de áreas extensas na Amazônia. Ainda existem incertezas sobre o quanto de terra foi devolvido aos estados.

Até o segundo Decreto-Lei nº 2.375 de 1987, o governo federal continuou a controlar as áreas consideradas "essenciais para a segurança e o desenvolvimento em âmbito nacional", mas expandiu seu controle sobre outras áreas que eram ricas em minerais. Entre elas estavam Carajás, em Marabá, e a província mineral do Tapajós, as duas no estado do Pará. O Decreto-Lei nº 16 de 1989 confirmou a federalização dessas áreas em 1989.

Outro aspecto da legislação de 1987 que impactou negativamente a administração fundiária foi a limitação do comércio exterior dentro das fronteiras nacionais. Essa lei complementa as leis anteriores (Decreto-Lei nº 1.164 de 1939, Lei nº 6.634 de 1979, Lei nº 9.871 de 1999), que visam o controle do acesso de estrangeiros a essas áreas. Contudo, ao solicitar que o INCRA e outros órgãos fundiários controlassem essas áreas por meio de processos e sem nenhuma garantia sobre a propriedade, a lei dificultou a questão da administração fundiária.

Um aspecto interessante que torna a questão do registro de propriedades no Brasil ainda mais complexa, conforme citado por Morretti *et al.* (2009), é o fato de, embora a Lei de Terras estabelecida em 1850 colocar o direito de propriedade nas mãos da soberania,¹⁹ ter sido somente em 1973, com a Lei nº 6.015 de 1973, que a forma unitária matricial das propriedades passou a existir. Nesse ano, cada propriedade teve atribuída um único registro, sob o qual todas as ações relacionadas a esse imóvel são registradas (Morretti *et al.*, 2009). Mas, mesmo assim, a Lei de Registros Públicos (Lei nº 6.015 de 1973) pressupõe a veracidade dos documentos, levando em consideração a boa fé das pessoas que os registram. A Lei de Registros Públicos de 1973 não exige que a localização física da propriedade registrada seja georreferenciada ou confirmada pelo tabelião. Ao contrário, os tabeliães devem verificar os documentos de terras emitidos pelos órgãos do governo. Contudo, muitos tabeliães registram a transferência de documentos sem verificar os documentos comprobatórios, devido aos atrasos dos institutos fundiários em fornecê-los.

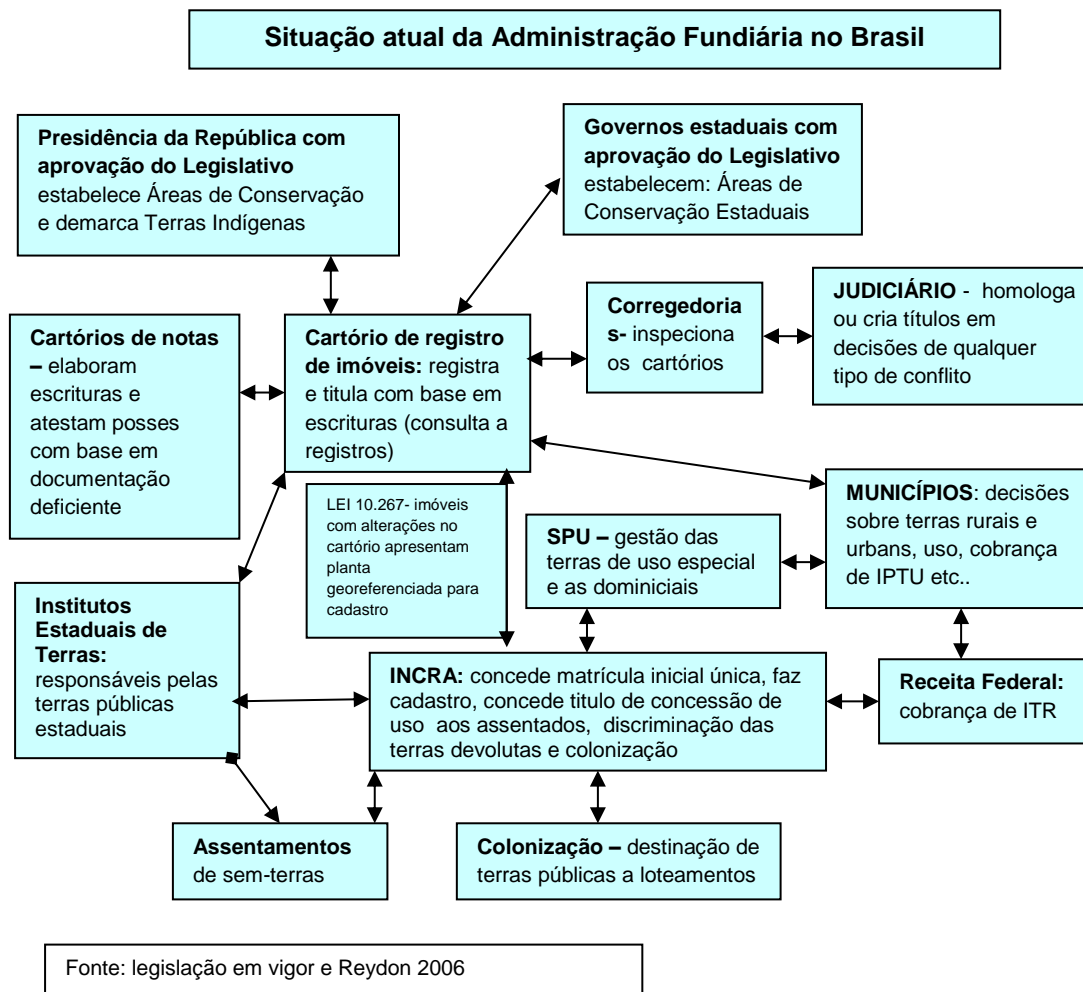
¹⁹ Conhecido como o sistema de bens dominiais.

3.5 A estrutura institucional da administração fundiária no Brasil

A atual estrutura institucional da Administração Agrária no Brasil é composta pelos oito conjuntos a seguir das principais instituições (ver Figura 1), que não atuam de modo integrado:

- a) **Governo Federal**, é responsável pela demarcação de terras indígenas e outros tipos de áreas de conservação (Reservas Extrativas, Florestas Nacionais).
- b) **Governos Estaduais**, com aprovação legislativa, criam unidades de conservação de diferentes tipos (Reservas Extrativistas, Florestas Estaduais, entre outras) e áreas de Quilombolas.
- c) **Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA)**, no Ministério do Desenvolvimento Agrário, que é responsável pelo(a):
 - Criação do número único do sistema de cadastro de propriedades.
 - Cadastro de propriedades rurais públicas e privadas no SNCR.
 - Discriminação de terras desocupadas.
 - Registro de propriedade.
 - Concessão de posses em assentamentos da reforma agrária.
 - Utilização de terras desocupadas para várias finalidades, tais como: colonização, assentamentos e outras.
- d) **Institutos Estaduais de Terras** são responsáveis pela gestão das terras públicas pertencentes aos estados.
- e) **Sistema registral** para controle de propriedades, fiscalizado pelo Poder Judiciário, mantém os livros das propriedades privadas (obrigatório) e públicas (opcional).
- f) **Municípios**, compostos pelos poderes executivo e legislativo e orientados pelo Estatuto da Cidade de 2001, definem e estabelecem:
 - O plano diretor municipal, que, entre outras coisas, diferencia os usos permitidos da terra.
 - Cadastro de terras urbanas para várias finalidades, desde o planejamento até a arrecadação do Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU).
 - O plano de valores fundiários para a arrecadação do IPTU.
 - A arrecadação do Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural (ITR), com base em um acordo com o órgão responsável pela arrecadação tributária, a Receita Federal.
- g) **Secretaria do Patrimônio da União (SPU)**, no Ministério do Planejamento, é responsável por todas as propriedades da união, incluindo terras desocupadas. É responsável pela transferência de terras desocupadas para o INCRA para concessão de títulos a particulares.
- h) **Receita Federal**, no Ministério da Fazenda, é responsável pela arrecadação de vários impostos diretos, principalmente o imposto de renda. Recebeu a atribuição de arrecadar o Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural (ITR) durante a primeira administração de Fernando Henrique Cardoso (1986). Utiliza o cadastro do INCRA como a base para arrecadação de impostos relacionados às propriedades rurais.

Figura 1 Sistema brasileiro de administração fundiária



3.6 Conclusão

Conforme descrito ou aludido nesta seção, existe um grande conjunto de leis constitucionais, leis agrárias, leis da propriedade civil, leis do meio ambiente e leis de planejamento, em operação nas esferas nacional, estadual e local, que rege as relações fundiárias no Brasil. Além disso, um grande número de órgãos estão envolvidos no estabelecimento e na regularização dos direitos fundiários, seu registro e documentação, processos para o estabelecimento de usos permitidos, gestão de áreas de uso especial, planejamento do uso geral da terra e solução de controvérsias. Esse conjunto de normas e essas instituições, apesar da boa intenção, às vezes cria incertezas ou encargos impraticáveis, que eventualmente se manifestam como hiatos entre a intenção do legislador e a realidade prática. O local exato em que os hiatos ocorrem e o tamanho deles são o assunto das avaliações do painel na próxima seção do relatório.

SEÇÃO 4 AS AVALIAÇÕES DO PAINEL

Esta seção descreve os resultados das avaliações do painel, que formam o âmago da LGAF. Os resultados são comparados nas avaliações em âmbito federal e nas avaliações de três estados com particular atenção às áreas de acentuada convergência ou impressionante divergência nas classificações. A seção descreve os resultados dos principais módulos que são descritos primeiro e os resultados dos três módulos opcionais em aquisição de terra em larga escala, florestas e regularização fundiária. Cada subseção começa com uma breve visão geral sobre o motivo pelo qual a área em questão de governança de terras é importante e sobre o principal foco dos indicadores específicos.²⁰

4.1 Estrutura institucional e jurídica

Uma boa governança de terras teoricamente deve exigir uma estrutura institucional e jurídica que reconheça a série de direitos fundiários existentes, permita a aplicação de baixo custo e a melhoria desses direitos, quando necessário, e que esteja integrada a uma estrutura de políticas realista e aceita. Esta seção agrupa seis indicadores de governança de terras (LGIs) para ajudar a medir o hiato entre as estruturas institucionais e jurídicas atuais e ideais. Os quatro primeiros indicadores (LGI 1 - LGI 4) focam o reconhecimento, a aplicação e as restrições dos direitos existentes. Os outros dois indicadores (LGI 5 – LGI 6) focam a clareza dos mandatos institucionais e a participação e equidade nas políticas fundiárias.

O reconhecimento jurídico dos direitos fundiários é um elemento-chave da governança de terras. Quando a lei falha em reconhecer ou cumprir os direitos de propriedade, a posse torna-se insegura, o potencial de conflito aumenta e a defesa das reivindicações de propriedade desvia os recursos de seus usos mais produtivos. Isso funciona como um desincentivo em termos de investimentos na terra. Direitos ambíguos ou a ambiguidade relacionada ao detentor dos direitos podem reduzir transações, bloqueando a transferência da terra para usos mais eficientes. Como diversos regimes de posse da terra (ex., direitos comunitários e individuais) normalmente coexistem em diferentes partes de qualquer país (pluralismo legal), dar o apoio jurídico aos direitos existentes exige flexibilidade suficiente para reconhecer a série de direitos mantidos por indivíduos e grupos, incluindo direitos secundários, quando pertinentes. Também é importante que a estrutura jurídica seja capaz de acomodar mudanças nas práticas de posse de terra para evitar que essas mudanças resultem no crescimento da informalidade. Para a posse comunal, são necessárias regulamentações para acompanhar a individualização da posse da terra ou para definir como os grupos de usuários podem se organizar, impor regras internas, interagir com o mundo externo e recorrer a órgãos externos para a aplicação das regras.

²⁰ Esses parágrafos de introdução às subseções são apresentados em itálico, uma vez que são em grande parte reproduzidos do Manual de Operações da LGAF, Word Bank 2012b

LGI-1. Reconhecimento de uma série contínua de direitos (LGI-1):

Esse indicador avalia até que ponto a lei reconhece uma série de direitos existentes. O reconhecimento de direitos é importante, uma vez que pode melhorar a segurança da posse para os usuários das terras, reduzindo assim os conflitos, evitando despesas desnecessárias com a proteção de lotes e aumentando os investimentos em terras. Também pode reduzir os custos das transações e melhorar a possibilidade de transferência de terras, facilitando assim os ganhos decorrentes do comércio e a alocação de terras para usos mais eficientes. Os resultados são mostrados na Tabela 3 abaixo.

Reconhecimento e aplicação de direitos (LGI 1 – LGI 3)

Tabela 3 Reconhecimento e aplicação de direitos

			Pontuação			
Dim LGI	Tópico		BR	PA	PI	SP
Reconhecimento de direitos						
1	i	Reconhecimento de direitos de posse de terra (área rural)	A	D	D	C
1	ii	Reconhecimento de direitos de posse de terra (área urbana)	B	D	D	B
1	iii	Reconhecimento de direitos de grupos rurais	C	B	C	C
1	iv	Reconhecimento de direitos de grupos urbanos em áreas informais	C	A	C	C
1	v	Oportunidades para individualização de posse da terra (área urbana)	C	A	C	C
1	v	Oportunidades para individualização de posse da terra (área rural)	D			

Do ponto de vista dos membros federais do painel, as populações urbanas e rurais beneficiam-se dos direitos fundiários individuais bem reconhecidos. As altas pontuações de A e B refletem uma percepção de que pelo menos 70% da população têm reconhecimento jurídico de seus direitos fundiários sob os regimes estatutário ou consuetudinário de posse de terra. Os membros do painel nas avaliações dos três estados geralmente discordaram ou pelo menos focaram mais nos desafios com implementação, em vez de desafios sobre a existência de leis pertinentes. Apesar da divergência não ser menor nos estados de São Paulo, Pará e Piauí, a percepção foi de que menos de 50% da população tinha esses direitos devidamente reconhecidos.

Os membros federais do painel e nos estados do Piauí e São Paulo concordaram com os direitos de grupos rurais e direitos urbanos em áreas informais. Os membros do painel perceberam que a legislação não reconhece formalmente a posse de terra da maioria dos grupos nas áreas rurais e nas áreas urbanas informais; contudo, os grupos podem obter representação legal sob outras leis (ex.: Lei das Sociedades Anônimas). Muitas mudanças foram introduzidas na legislação que rege os direitos urbanos e de grupos (ex-escravos e índios), mas as regras ainda não estão bem integradas. É difícil e dispendioso ter os direitos reconhecidos. Os membros do painel no Pará, contudo, avaliaram a situação muito mais favoravelmente, concluindo que a posse de terra de grupos nas áreas rurais e nas áreas urbanas informais é formalmente reconhecida e que existem regulamentações claras sobre a organização interna e a representação legal dos grupos.

Os membros federais e estaduais do painel observaram um padrão semelhante nas oportunidades para grupos rurais e grupos informais urbanos para individualizar sua posse de terra. O Quadro 2 e o Quadro 3 descrevem o apoio jurídico para o reconhecimento de direitos fundiários rurais, urbanos e de grupos. A visão predominante, exceto no Pará, era que, apesar de a legislação fornecer oportunidades para as pessoas que detêm a posse de terra em um sistema consuetudinário, em grupo ou coletivo para individualizar total ou parcialmente a propriedade/o uso da terra, os procedimentos não têm um custo acessível ou não são claramente especificados. Isso leva a uma falha generalizada de aplicação, mesmo nos casos em que as pessoas afetadas desejem seguir tais procedimentos. Os membros federais do painel na verdade concluíram que, para grupos rurais, esse mecanismo para a individualização do título de propriedade não existe. A existência de leis para o reconhecimento da posse de terra e dos direitos de grupos rurais, *per se*, não garante a eficácia do processo de regularização. Em grande parte, a regularização depende das capacidades institucionais de todos os agentes envolvidos e da disposição política dos participantes. Os instrumentos legais não podem ser aplicados com eficácia, se não houver o apoio de um sistema cadastral claro, com informações territoriais e de registro atualizadas sobre a distribuição e os limites das propriedades e os detentores desses direitos.

Os direitos de posse de terra (posse) existem desde os primórdios do país, conforme observado na seção anterior, e existem muitas maneiras de transformar os direitos de posse de terra em direitos de propriedade. A estrutura jurídica brasileira abrange uma série de mecanismos para reconhecer esses direitos fundiários. Esses mecanismos incluem a propriedade privada registrada ou a posse de terra sem título de propriedade, apesar de a abundância de leis fornecer um nível de subjetividade em sua interpretação. A lei tem reconhecido somente os direitos das populações indígenas e *quilombolas* nas últimas décadas, sempre mantendo a terra sob um direito de propriedade comunal.

Quadro 2 Reconhecimento legal de direitos de posse de terra rural e urbana

Reconhecimento legal de direitos de posse de terra rural:

O Código Civil (Lei Federal nº 10.406 de 2002) rege a transformação da posse de terra (de qualquer tamanho) em propriedade privada por meio de usucapião, se a área tiver sido usada por pelo menos 10 anos sem conflitos. Um usucapião especial também se aplica em áreas pequenas (até 50 hectares) e converte os direitos de posse de terra em direitos de propriedade após cinco anos de uso pacífico.

A Lei de Registros Públicos (Lei Federal nº 6.015 de 1973) dita que a propriedade será reconhecida somente se registrada nos cartórios. Qualquer tabelião pode registrar as posses, se estiverem de acordo com o que está disposto na lei.

Reconhecimento legal de direitos de posse de terra urbana:

A Lei nº 6.766 de 1979 é a primeira de seu tipo e foi seguida por uma infinidade de outras leis específicas. Essas leis foram modificadas muitas vezes e são confusas, o que indica uma falha na harmonização do texto legal com a realidade desafiadora dos assentamentos urbanos informais no Brasil.

Quadro 3 Reconhecimento de direitos de grupos

O Artigo nº 68 da Constituição Federal de 1988 garante os direitos de propriedade a todos os membros das comunidades quilombolas que ainda estiverem ocupando suas terras, com o estado sendo responsável pelo título de propriedade do grupo. Além do Artigo citado da Constituição Federal, existe um grupo de 124 normas relacionadas aos quilombolas.

Houve cinco constituições estaduais, duas leis complementares, 39 leis, 74 decretos, duas instruções normativas, uma norma de execução e uma regulamentação relacionados aos quilombolas em 2011. Isso mostra que existem muitas etapas a serem efetuadas para garantir de fato o direito à terra, conforme expresso na Constituição.

O Estatuto do Índio (Lei nº 6.001 de 1973) define as terras indígenas em três categorias (terras tradicionalmente ocupadas, ou seja, terras ocupadas ou habitadas pelos silvícolas, áreas reservadas e terras de domínio das comunidades indígenas ou de silvícolas). Existem cerca de 675 comunidades indígenas com sua terra reconhecida, ou seja, um total de 112 milhões de hectares.

Aplicação de direitos (LGI-2):

É importante garantir que os sistemas implementados apliquem os direitos legalmente reconhecidos a indivíduos e grupos. Etapas importantes incluem o registro dos limites e tipos de direitos, principalmente devido à prevalência de controvérsias sobre limites e propriedade, bem como desapropriações por parte do estado. Para a posse individual - ou terras mantidas com o direito de excluir outros e/ou de transferir, atribuir ou obstruir o direito à terra ou receita proveniente do direito fundiário - o sistema formal de registro ou inscrição dos direitos somente terá validade, se for abrangente e englobar todas as propriedades individuais em áreas rurais e urbanas. Também é importante que os registros não excluam mulheres e outros indivíduos desfavorecidos, que em muitos países enfrentam discriminação para terem seus direitos reconhecidos. Como a posse de terras em sistema consuetudinário pode sofrer pressões de invasões de colonos e forasteiros, uma medida importante para a aplicação dos direitos de posse consuetudinária pode ser o mapeamento e o levantamento dos limites das terras mantidas em regime de posse consuetudinária e o registro dos detentores dos direitos.

Uma vez que o registro implica formalidade, a abordagem pode ser complementada por um foco sobre o registro de situações de posse de terras entre o processo contínuo de direitos, que pode envolver meios simples e custo-eficientes já praticados pelas populações locais. Em algumas áreas urbanas, existem sistemas para registrar os direitos a apartamentos, mas também é importante que existam processos para gerenciar a propriedade comum associada aos apartamentos (vias de acesso, estacionamento, jardins, escadas, etc.), de modo que os proprietários possam desfrutar de todos os benefícios desses direitos. Finalmente, caso os detentores dos direitos percam esses direitos devido a mudanças no uso da terra fora do processo de desapropriação, como pode acontecer em alguns países onde o uso da terra seja alterado de rural para urbano ou a terra seja estabelecida como área protegida, é importante que exista uma justa indenização, mesmo que os direitos não estejam registrados. Os resultados são mostrados na Tabela 4 abaixo.

Tabela 4 Aplicação de direitos

			Pontuação			
Dim LGI	Tópico		BR	PA	PI	SP
Aplicação de direitos						
2	i	Levantamento/mapeamento e registro de reivindicações de terras comunitárias ou indígenas	B	B	D	A
2	ii	Registro de terras de propriedade privada em áreas rurais	A	D	C	A
2	iii	Registro de terras de propriedade privada em áreas urbanas	n/a	D	C	C
2	iv	Os direitos das mulheres são reconhecidos na prática pelo sistema formal (áreas urbanas/rurais)	A	A	A	A
2	v	Regime de condomínio que estabelece uma gestão apropriada de propriedade comum (área urbana)	C	A	A	B
2	v	Regime de condomínio que estabelece uma gestão apropriada de propriedade comum (área rural)	A			
2	vi	Indenização devido a mudanças no uso da terra	D	D	C	D

Os membros do painel classificaram a aplicação dos direitos da mulher e do regime de condomínio favoravelmente, já que esses direitos têm sido extremamente claros na legislação brasileira há bastante tempo. Os membros do painel em todos os casos relataram que mais de 45% das terras registradas para pessoas físicas estão no nome de mulheres, quer individualmente ou em conjunto. Dois exemplos do empoderamento das mulheres nas políticas fundiárias são: (i) de acordo com a Lei nº 11.977, Medida Provisória nº 651, o programa habitacional de baixa renda Minha Casa Minha Vida favorece as mulheres nos casos de divórcio; e (ii) a reforma agrária favorece as mulheres nos casos de título de propriedade.

Na aplicação da legislação de condomínio (ver Quadro 4), Na aplicação da legislação de condomínio (ver Quadro 4), os membros do painel nos estados e em âmbito federal classificaram os condomínios rurais bem, mas os membros federais do painel apresentaram uma visão menos favorável da adequação da legislação de condomínio urbano. Os membros federais do painel afirmaram que, apesar de a área comum em sistema de condomínio ser parcialmente reconhecida, não existem disposições jurídicas para estabelecer acordos para a gestão e a manutenção dessa propriedade comum. É importante observar que a legislação de condomínios rurais existe, mas é raramente usada.

Quadro 4 Regulamentações de condomínio

As principais leis sobre as regulamentações de regime de condomínio urbano e rural são:

Rural: Medida Provisória nº 2.183-56, que editou o Artigo 14 do Estatuto da Terra (Lei nº 4.504 de 1964), regulada pelo Decreto nº 3.993 de 2001; e também os Artigos nº 1.314 e 1.346 do Código Civil.

Urbano: Lei nº 4.591 de 1964, regulada pelo Decreto nº 3.993 de 2001; ver os mesmos artigos do Código Civil acima mencionados.

O registro formal de propriedades individuais apresenta um grande desafio. Os membros do painel no Pará reportaram que menos de 50% dessas propriedades urbanas são formalmente registradas. Apesar de a proporção correspondente ser maior no Piauí e em São Paulo, ainda era considerada menor que 70%. Nenhuma opinião foi expressa pelos membros federais do painel sobre cobertura de registros urbanos. Os membros do painel classificaram as propriedades rurais no Pará e Piauí do mesmo modo que as propriedades urbanas; mas em São Paulo e em âmbito federal, a estimativa foi bem mais favorável - superior a 90%. Em São Paulo, o registro rural parece estar funcionando bem. Não está claro se as autoridades federais têm uma imagem realista da cobertura de registros rurais nos estados, uma vez que sua classificação bem favorável contrastava com as estimativas no Pará e Piauí. Mesmo quando as propriedades são registradas nos cartórios, presentes em cada distrito, estes não exigem a verificação da autenticidade das informações ou os documentos usados para o registro das propriedades privadas. Além disso, as informações nos registros não são consolidadas, levantando questões adicionais sobre confiabilidade e tornando quase impossível acessar informações sobre o número e a área de propriedades registradas e posses de terra, especialmente no Nordeste e Norte do país.

A classificação do levantamento e mapeamento da terra comunal refletiu as diferenças no país. Em São Paulo, quando a questão tinha sido consideravelmente abordada, os membros do painel estimaram que mais de 70% das áreas sob terras comunais ou indígenas têm limites demarcados e pesquisados e as reivindicações associadas registradas. No Pará e para o país como um todo, a estimativa ficou entre 40% e 70%. Mas, no Piauí, isso ainda é uma tarefa pendente; os membros do painel concluíram que a proporção equivalente era menor que 10%. Em âmbito nacional, os esforços para mapear e registrar as terras indígenas tornaram possível o reconhecimento e a delimitação de 675 comunidades indígenas, ocupando 112 milhões de hectares, apesar de ainda haver grandes áreas a serem registradas, mapeadas e intituladas de propriedade para garantir os direitos a todos os povos indígenas. Nem todas as terras indígenas criadas foram regularizadas; e casos de terras privadas registradas e ocupação da terra dentro das áreas indígenas são abundantes.

Os membros federais e estaduais do painel nos estados do Pará e São Paulo observaram que não existe nenhuma indenização para a perda de direitos (formais ou informais) associada às mudanças no uso da terra fora da desapropriação formal, tal como ocorre quando uma área é rezonada. No Piauí, foi reportado que apesar de a indenização em dinheiro ou em espécie às vezes ser paga, as opções são tais que as pessoas afetadas não recebem imóveis comparáveis e não podem continuar a manter sua situação econômica e social de antes. Durante a conversão da terra de uso rural para uso urbano, as pessoas que informalmente exerceram direitos sobre a terra no passado não recebem nenhuma indenização apropriada nem participam dos benefícios da urbanização com a valorização da terra.

Mecanismos para reconhecimento de direitos: (LGI-3)

Esse indicador visa avaliar a consistência e a acessibilidade dos mecanismos de reconhecimento de direitos (formalização) em relação às práticas de posse da terra existentes. Para serem eficazes, é importante que esses processos baseiem-se em uma definição e interpretação consistentes dos direitos em conformidade com as práticas existentes, que estejam disponíveis e sejam acessíveis à população envolvida e que sejam transparentes. Se os processos de formalização não forem compatíveis com as práticas aceitas, pode haver maior ambiguidade nos direitos fundiários e maior insegurança quanto à posse da terra. Se não forem acessíveis, podem beneficiar as famílias mais ricas às custas dos pobres. Se não forem suficientemente transparentes, podem incentivar a corrupção e a apropriação por parte dos mais privilegiados. Os resultados são mostrados na Tabela 5 abaixo.

Tabela 5 Reconhecimento de direitos

			Pontuação			
Dim LGI	Tópico		BR	PA	PI	SP
Mecanismos para reconhecimento de direitos						
3	I	Uso de formas não documentais de evidências para reconhecer direitos	C	C	C	D
3	li	Reconhecimento formal de posse de longo prazo não contestada	A	A	A	A
3	lii	O primeiro registro mediante pedido não é limitado pela incapacidade de pagar taxas formais	C	B	B	A
3	lv	O primeiro registro não implica taxas informais significativas	A	A	A	A
3	V	A formalização de moradias é viável e acessível	C	C	D	D
3	Vi	Processo eficiente e transparente para reconhecer formalmente a posse de longo prazo não contestada	C	B	B	B

Em sua maioria, uma classificação de mecanismos para o reconhecimento dos direitos era compatível nas avaliações em âmbito federal e estadual. As áreas de maior força diziam respeito à existência de legislação para o reconhecimento formal da ocupação incontestada, de longo prazo, de terras públicas e privadas, e à ausência de uma cultura de pagamento de taxas informais (tais como subornos) para o primeiro registro das propriedades. As áreas mais frágeis estavam associadas à menor importância dada às formas não documentais de evidências para reconhecimento dos direitos (tais como o testemunho oral de ocupação) e à falta de clareza e acessibilidade de mecanismos para formalização das moradias residenciais. As classificações para a acessibilidade das taxas do primeiro registro e a eficiência do processo para o reconhecimento da posse de longo prazo foram aceitáveis nos estados avaliados, com São Paulo com o melhor desempenho. Contudo, em média, os membros federais do painel perceberam a condição nacional de modo menos favorável. Os membros federais do painel relataram que os processos para reconhecimento da posse de longo prazo não eram nem claros nem implementados de modo eficaz, consistente ou transparente e que os custos formais para o primeiro registro representavam até 5% do valor da propriedade.

Tabela 6 Informalidade brasileira em números

Informações	Fonte
30% das moradias urbanas encontram-se em assentamentos precários	Ministério das Cidades, 2010
33% das cidades têm bairros pobres	IBGE, 2008
53% das cidades alegam ter conjuntos habitacionais irregulares/clandestinos	IBGE, 2008
87% das cidades com mais de 100.000 habitantes têm bairros pobres	IBGE, 2008
92,5% das cidades com mais de 100.000 habitantes alegam ter conjuntos habitacionais irregulares/clandestinos	IBGE, 2008
2,6 milhões de moradias nas áreas urbanas que estavam em um estado de ocupação incerta; isto é, a propriedade tinha alguma irregularidade	IBGE, Censo Demográfico 2000
190.072.903 é o número do total da população que reside sob a forma de ocupação residencial privada no Brasil	IBGE, 2010
11.425.644 dessas pessoas (ou seja, 6,01% da população) vivem em condições precárias	IBGE, 2010
Entre 7.600.000 - 6.400.000 unidades é o déficit estimado de moradias no Brasil	Fundação João Pinheiro, 2006
15 milhões de famílias vivem em condições inadequadas	Fundação João Pinheiro, 2006
26,71% do total de residências inadequadas nas áreas urbanas do Brasil têm títulos de propriedade inadequados	Fundação João Pinheiro, 2006
3,27 milhões de moradias estão localizadas em assentamentos precários, com irregularidades nos registros fundiários e insuficiência urbana (nenhum acesso à infraestrutura e serviços urbanos)	Ferreira, 2007
10,5 milhões de domicílios urbanos têm algum tipo de irregularidade	Fundação João Pinheiro, 2006
1,88 milhão tem algum tipo de problema com o título de propriedade	Fundação João Pinheiro, 2006

Fontes:

IBGE. Perfil dos municípios do Brasil, 2010.

Ministério das Cidades. Guia para o Mapeamento e Caracterização de Assentamentos Precários. Brasília: Ministério das Cidades, Primeira impressão: Maio de 2010. 82 p., ISBN: 978-85-7958-015-4

FERREIRA, M. P. et al. Uma metodologia para a estimação de assentamentos precários em âmbito nacional. 2007. Disponível em: <http://www.centrodametropole.org.br/v1/pdf/2007/CEMassentMCidades.pdf>

Fundação João Pinheiro. Centro de Estatística e Informações. Déficit habitacional no Brasil / Fundação João Pinheiro, Centro de Estatística e Informações. 2a ed. - Belo Horizonte, 2006. 111p.

Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano (CDHU). Plano Estadual de Habitação para São Paulo, 2011-2023. 2011 (edição revisada: Dezembro, 2012).

Restrições aos direitos (LGI 4)

As regras que limitam os direitos de propriedade devem se basear em justificativas racionais que podem incluir a consideração de aspectos ambientais, saúde, segurança e outros fatores, mas que não sejam tão onerosas, de modo a conduzir a população para a informalidade. Este indicador avalia as justificativas das restrições aos direitos à terra. Em muitos países, as restrições abrangem a propriedade, a maneira como a terra é usada ou as características do lote (p. ex., exclusão da propriedade de estrangeiros, tornar o uso produtivo compulsório ou imposição de um tamanho mínimo dos lotes). Os direitos à terra também podem ser limitados em relação à possibilidade de transferência (p. ex., impondo restrições quanto ao tamanho, preço ou tipo de terras que podem ser transferidas). Embora algumas dessas restrições possam ser justificadas em contextos específicos ou temporários, ter restrições permanentes que afetem grandes parcelas de proprietários ou usuários das terras pode levar os usuários à informalidade e prejudicar a governança (uma vez que pode resultar em uma alocação ineficiente da terra, ou porque pode proporcionar incentivos para que os usuários das terras subornem as autoridades). Mesmo que as restrições desnecessárias possam ocasionar altos custos de sonegação e aplicação arbitrária, interesses adquiridos podem se opor à sua remoção. Os resultados são mostrados na Tabela 7 abaixo.

Tabela 7 Restrições sobre direitos

			Pontuação			
Dim LGI	Tópico		BR	PA	PI	SP
Restrições sobre direitos						
4	i	Restrições relativas ao uso, propriedade e possibilidade de transferência de terra urbana	A	A	A	B
4	ii	Restrições relativas ao uso, propriedade e possibilidade de transferência de terra rural	B	B	B	B

A avaliação verificou que nas esferas federal e estadual, e para as terras urbanas e rurais, existem regulamentações que são justificadas, na sua maioria, com base no interesse público geral; mas a aplicação dessas regulamentações foi uma história complexa. Os membros do painel perceberam que a aplicação das regras sobre questões como tamanhos dos lotes (ver Quadro 5), condução das transações, preço e uso da terra nas áreas rurais era deficiente em todos os casos. A aplicação das regras também foi deficiente com relação às terras urbanas em São Paulo, onde as favelas são inúmeras, mas bem mais sólida no Pará e Piauí. Tendo em conta a existência generalizada das favelas com inúmeras transgressões, tais como a localização em terras ambientalmente sensíveis e tamanhos de lotes muito pequenos em outros estados, a percepção dos membros federais do painel de que essas regras foram aplicadas de um modo geral pelo Brasil parece em conflito com a realidade.

Quadro 5 Restrições de uso e de tamanho da terra

Restrições de uso e de tamanho da terra urbana:

- O Artigo 2 do Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257 de 2001) estabelece que os instrumentos da política urbana devem seguir os Projetos Federais, legislação ambiental, legislação de zoneamento, o Código Florestal, Código de Águas, etc.
- O Estatuto da Cidade também indica os instrumentos, projetos, leis federais e estaduais que devem ser usados na elaboração de políticas urbanas.
- As restrições sobre propriedade privada são as restrições relacionadas à função social da propriedade e estão presentes na Constituição Brasileira (Artigos nº 5 e 182).
- A Lei da Desapropriação (Lei nº 4.132 de 1962) define os casos em que a desapropriação por interesse social pode ser aplicada.
- O tombamento (declaração de uma edificação como monumento histórico ou cultural) é um instrumento legal destinado à preservação do monumento; que, apesar de não retirar a propriedade do seu titular, impõe restrições quanto aos diferentes tipos de uso, visando a preservação do monumento.

Restrições de uso e de tamanho da terra rural:

- Os assentamentos com propriedade obtida via reforma agrária ficam condicionados à proibição de transação por 10 anos (Artigo nº 189 da Constituição).
- Restrições sobre terras públicas (Artigo nº 49 da Constituição).
- Os títulos de propriedade de terra são condicionados à função social da propriedade.
- Diversas restrições sobre aquisições de terras por parte de estrangeiros (a lei principal para as restrições é a Lei nº 5.709 de 1.971, mas nos últimos anos foi modificada várias vezes – conforme o Parecer do Advogado-Geral da União nº GQ-22 de 1994, GQ-181 de 1999 e LA-01 de 2010). O debate sobre essa questão ainda está em andamento e as restrições não foram esclarecidas.
- O uso da terra pode ser limitado pelo Código Florestal e para fins de políticas públicas.
- Limite de tamanho máximo de 2.500 hectares na Amazônia Legal (Artigo nº 49 da Constituição), exceto quando permitido pelo Congresso.

O próximo conjunto de indicadores dentro do primeiro módulo da LGAF foca até que ponto as instituições fundiárias têm mandatos claros, as políticas são justas e não discriminatórias e refletem as preferências sociais (LGI 5 – LGI 6). Sobreposições ou hiatos nos mandatos ou nas funções realizadas por instituições de administração fundiária (horizontais ou verticais) possibilitam arbitrariedades, o que pode causar ambiguidade e aumentar os custos das transações para aqueles que precisam usar essas instituições, levando assim os usuários em potencial para a informalidade. Também podem criar confusão ou estruturas paralelas que podem ameaçar a integridade e a confiabilidade dos documentos e das informações fornecidas pelas instituições do setor fundiário, prejudicando assim a confiança nos direitos à propriedade e gerando ameaças à boa governança. *Os resultados são mostrados na Tabela 8 abaixo.*

Clareza de mandatos institucionais (LGI 5)

Tabela 8 Clareza de mandatos institucionais

			Pontuação			
Dim LGI	Tópico		BR	PA	PI	SP
Clareza de mandatos						
5	i	Separação de funções institucionais	C	C	B	C
5	ii	Sobreposição institucional	C	B	A	C
5	iii	Sobreposição administrativa	C	C	B	B
5	iv	Intercâmbio de informações	D	C	D	C

A percepção e o entendimento dos membros do painel sobre a clareza de mandatos institucionais para administração fundiária foram bastante desiguais entre os estados e a LGAF em âmbito nacional. Em todos os casos, os membros do painel observam um baixo nível de intercâmbio de informações, devido principalmente à inacessibilidade relativa das informações fundiárias mantidas pelas organizações relevantes. Em situações que possam gerar conflitos de interesse ou abuso (p. ex., transferências de direitos fundiários), os membros do painel em âmbito federal e nos estados do Pará e São Paulo verificaram que, apesar de existir uma certa separação entre as funções de formulação de políticas, implementação de políticas por meio de gestão e administração da terra e a arbitragem de quaisquer controvérsias que possam surgir como resultado da implementação da política, existem responsabilidades sobrepostas e conflitantes que acarretam problemas frequentes. Isso geralmente se manifesta em paralelo e com programas de regularização descoordenados por parte dos institutos de terras dos estados, diretórios urbanos, SPU, MMA, cartórios e municípios, principalmente em áreas urbanas e periurbanas, às vezes com diferentes critérios e usando diferentes disposições legislativas. A falta de coordenação também, às vezes, afeta a alocação de terras públicas para colonização rural, bem como para reservas para indígenas e quilombolas. É interessante verificar que os membros do painel no Pará observaram que a sobreposição vertical entre diferentes esferas do governo é mais comum e onerosa do que a sobreposição horizontal com outras instituições do setor fundiário; enquanto em São Paulo, o contrário foi observado.

O Piauí tem uma melhor impressão da separação das funções institucionais e indicadores associados da sobreposição institucional (horizontal) e administrativa (vertical), do que as avaliações em âmbito federal e estadual nos estados do Pará e São Paulo. Isso pode ser pelo fato de os principais problemas no Piauí estarem no âmbito estadual. Mas também pode ser explicado pelos esforços deliberados em termos de coordenação que têm ocorrido dentro do estado nos últimos anos. Um exemplo dessa cooperação é a inauguração em 2013 de um escritório comum do INCRA e do Instituto de Terras do Estado do Piauí (INTERPI) em um município do *cerrado* com altos níveis de conflitos de terra. O braço jurídico do governo representado pela Corregedoria Geral de Justiça do Piauí e o INTERPI estão também aumentando sua colaboração em iniciativas de regularização de terras rurais.

Participação e igualdade em políticas agrárias (LGI 6)

Este indicador avalia a equidade e a transparência da formulação e implementação das políticas fundiárias. Como existe um risco de que as políticas fundiárias possam servir aos interesses de grupos bem-estabelecidos à custa de outros (p. ex., em detrimento das mulheres, das minorias étnicas, dos sem-terra, dos migrantes ou da população indígena), é importante que os interesses de todos os envolvidos relevantes sejam levados em conta quando a política é elaborada e quando é implementada. Isso pode ser obtido por meio da participação e consulta de todos os grupos interessados nos processos de tomada de decisões e da incorporação de metas de equidade claramente articuladas como objetivos das políticas. Relatórios regulares dos resultados e acessíveis ao público devem fornecer o monitoramento e a avaliação necessários para garantir o progresso em direção a essas metas. Os resultados são mostrados na Tabela 9 abaixo.

Tabela 9 Equidade e não discriminação

			Pontuação			
Dim LGI	Tópico		BR	PA	PI	SP
Equidade e não discriminação						
6	i	Política fundiária clara desenvolvida de maneira participativa	C	C	B	B
6	ii	Incorporação significativa de objetivos de igualdade	C	C	C	C
6	iii	Política para implementação é orçada, comparada com os benefícios e possui os recursos adequados.	C	C	C	C
6	iv	Relatórios regulares e públicos que indicam o andamento da implementação da política	C	C	C	C

Os membros do painel geralmente avaliaram o desempenho nesse sentido como modesto, no mínimo. Os membros do painel do Piauí e São Paulo deram as classificações menos desfavoráveis; eles verificaram que uma política fundiária abrangente já existe ou pode ser deduzida pela legislação existente e que as decisões dessa política fundiária que afetam partes da comunidade envolvem consultas com essas partes afetadas. Eles observaram, porém, que o *feedback* geralmente não é usado na tomada de decisões na política fundiária. Em todas as avaliações, os membros do painel observaram que as políticas fundiárias incorporam alguns objetivos de equidade, mas que não são monitorados de forma regular e significativa. Além disso, as instituições fundiárias formais reportam a implementação da política fundiária em modo esporádico ou de modo a não permitir um acompanhamento significativo do progresso nas diferentes áreas. Em muitos casos, foi observado que a natureza descentralizada da estrutura institucional, adicionada à falta de coordenação, dificultou ainda mais o estabelecimento de metas e o monitoramento dos mecanismos.

4.2 Planejamento, gestão e tributação do uso da terra

O segundo módulo da LGAF foca até que ponto as limitações sobre a capacidade de exercer os direitos de propriedade sobre a terra (incluindo restrições sobre planejamento) são justificadas e determinadas com transparência e eficiência, com isenções concedidas de imediato e de modo transparente (LGI 7 – LGI 8). Avalia até que ponto as regulamentações de uso e gestão da terra em áreas urbanas (incluindo os mecanismos de zoneamento e planejamento de uso da terra) são justificadas e transparentes. Em um sistema de administração fundiária com bom funcionamento, as regulamentações sobre uso e gestão de terras devem ser geralmente usadas somente para evitar ou limitar externalidades indesejáveis decorrentes da atividade de uso da terra. Elas devem ser bem desenvolvidas para não levar grandes partes da população para a informalidade residencial. As regulamentações de uso e gestão da terra, portanto, devem ser criadas levando-se em conta os melhores interesses do público, assegurando que esses indivíduos e grupos tenham uma função participativa no desenvolvimento dessas políticas. Contudo, mudanças no zoneamento ou nas restrições do uso da terra podem ter um grande impacto nos valores das terras e, desse modo, constituir em muitos casos uma fonte de corrupção. Assim, é

importante desenvolver regulamentações de zoneamento e projetos de uso da terra de forma participativa e transparente, de modo a sujeitar o processo ao escrutínio público e evitar o abuso e o comportamento especulativo daqueles que poderiam de outro modo manipular os procedimentos em benefício próprio. Também deve haver mecanismos apropriados para obtenção dos ganhos decorrentes das mudanças no uso da terra a serem usados no interesse do público. *Os resultados são mostrados na Tabela 10 abaixo.*

Tabela 10 Transparência do uso da terra

			Pontuação			
Dim LGI	Tópico		BR	PA	PI	SP
Transparência do uso da terra						
7	i	Em áreas urbanas, os projetos de uso da terra e as mudanças desses projetos baseiam-se na contribuição pública.	C	C	B	B
7	ii	Em áreas rurais, os projetos de uso da terra e as mudanças desses projetos baseiam-se na contribuição pública.	D	D	B	C
7	iii	Obtenção pública dos benefícios resultantes das mudanças na permissão de uso da terra	C	D	C	C
7	iv	Rapidez da mudança no uso da terra	D	D	B	A

Os membros do painel foram unânimes na questão da transparência no uso da terra; o público geralmente não obtém os benefícios decorrentes das mudanças no uso da terra (principalmente do uso rural para o uso urbano), mas houve menos coerência na classificação de outros indicadores relacionados.

O Artigo nº 2 do Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257 de 2001) determina a participação da sociedade civil em todas as fases do processo de planejamento do plano diretor (elaboração, implementação e avaliação) das cidades. Contudo, os membros federais do painel e do estado do Pará observaram que os âmbitos do legislativo e do executivo, quando a legitimação dos projetos ocorre, negligenciam bastante essas contribuições. Nos Estados de São Paulo e Piauí, os membros do painel apresentaram uma visão um pouco mais positiva, mas reconheceram que ou o processo não está claro ou os relatórios associados não estão acessíveis ao público em geral. A partir de 2011, aproximadamente 1.500 municípios já haviam preparado planos diretores de uma forma ou de outra. Além disso, o orçamento participativo tem crescido nos municípios brasileiros, permitindo que os moradores apresentem seus pontos de vista sobre despesas de capital, incluindo os moradores associados à implementação do Plano Diretor.

Formalmente, os projetos de uso da terra rural (projetos de Zoneamento Ecológico-Econômico ou ZEEs dos estados) são orientados no sentido de usar a contribuição pública em sua formulação; todavia, existem poucos canais práticos para a participação direta do público na elaboração do planejamento. Consequentemente, os membros federais e estaduais do painel nos estados do Pará e São Paulo observaram que, na prática, essas consultas não são realizadas ou as contribuições são em grande

parte ignoradas. No Piauí, os membros do painel apresentaram uma visão um pouco mais otimista, apesar de terem observado que ou o processo não está claro ou os relatórios não são acessíveis ao público em geral. Alguns movimentos sociais (MST e Xingu Vivo, por exemplo), por outro lado, tentam se fazer ouvir, mesmo quando suas contribuições não são solicitadas, representando uma forma menor de contribuição pública na elaboração dos projetos de uso da terra.

Em relação à rapidez da mudança efetiva no uso da terra, houve uma variação considerável nas avaliações. Os membros do painel em âmbito nacional e no Pará estimaram que menos de 30% das terras, para as quais uma mudança no uso delas havia sido autorizada nos últimos três anos, de fato mudaram seu uso desde então. Os membros do painel do Piauí estimaram que a mudança efetiva no uso da terra variou entre 50% e 70%, enquanto os membros do painel de São Paulo forneceram uma estimativa superior a 70%. Contudo, a pontuação positiva de São Paulo pode ser explicada pela interpretação dos membros do painel de que somente a rapidez da mudança no uso da terra, no caso de regularização de terras, poderia ser mensurada, já que para outros casos não havia nenhum dado disponível para avaliar esse indicador. Isso aponta para uma questão mais ampla da disponibilidade de dados apropriados para o cálculo desse indicador e pode explicar a variabilidade que foi observada. Os resultados são mostrados na Tabela 11 abaixo.

Tabela 11 Eficiência de uso da terra

			Pontuação			
Dim LGI	Tópico		BR	PA	PI	SP
Eficiência do planejamento de uso da terra						
8	i	Processo para desenvolvimento urbano planejado na maior cidade	D	D	B	D
8	ii	Processo para desenvolvimento urbano planejado nas quatro maiores cidades (exceto a maior de todas)	D	D	B	D
8	iii	Capacidade de planejamento urbano para lidar com o crescimento urbano	D	C	C	C
8	iv	Respeito à dimensão do lote	D	D	B	D
8	v	Projetos de ocupação de determinadas classes de terras (florestas, pastagens, etc.) estão de acordo com o uso	B	B	B	C

Exceto no Piauí, que ainda é relativamente rural, a eficácia do planejamento urbano foi classificada como deficiente nas avaliações. Tanto na maior cidade quanto nas quatro maiores cidades do país em cada avaliação, os membros do painel concordaram que o desenvolvimento urbano e a expansão espacial urbana associada ocorrem de maneira *ad hoc*, com o fornecimento de pouca ou nenhuma infraestrutura na maioria das novas áreas em desenvolvimento. Todas as avaliações dos três estados verificaram que na maior cidade do país, o processo/a autoridade de planejamento urbano está se esforçando para fazer frente à crescente demanda de terra/unidades urbanizadas, conforme comprovado pelo fato de que as novas moradias são, em sua maioria, informais. A avaliação federal desse ponto foi ainda mais pessimista. Do mesmo modo, os membros do painel em todos os casos, exceto no Piauí, relataram que o cumprimento dos requisitos mínimos para os tamanhos dos lotes residenciais era menor

que 50%. Os membros do painel do Piauí observaram que a lei especifica uma hierarquia de projetos regionais detalhados de uso da terra, mas, na prática, a disponibilidade de infraestrutura geralmente conduz o desenvolvimento urbano. Mas, isso afeta somente a implementação parcial dos projetos de uso da terra, sendo que o respeito à dimensão mínima do lote residencial foi bem maior, entre 70% e 90%.

O Estatuto da Cidade (2001) mostrou ser uma importante modernização do marco legal, criando diversos instrumentos para políticas urbanas e melhorando sua eficiência; mas uma de suas deficiências é a ausência de instrumentos e disposições para lidar com o planejamento regional coordenado nas áreas metropolitanas. Isso leva à descentralização descoordenada dos projetos de uso da terra entre os municípios da mesma área metropolitana, deixando a área metropolitana sem um plano diretor para si e gerando muitos projetos individuais contrastando com projetos municipais divergentes.

A incapacidade dos municípios de lidar com o crescimento urbano evidencia a falta generalizada de planejamento urbano. Por exemplo: os dados para a região metropolitana de São Paulo mostram que a região do centro da cidade está perdendo população, enquanto as áreas periurbanas ainda continuam crescendo rapidamente²¹. Ao mesmo tempo, o déficit da habitação urbana de São Paulo é de 1.041.633 moradias, ou 10,7% do total de moradias urbanas (Fundação João Pinheiro 2005).

O único resultado um tanto positivo classificou o planejamento dos usos não urbanos (tais como florestas e pastagens), de modo geral, em conformidade com os usos efetivos da terra, exceto em São Paulo. Em um país de proporções continentais como o Brasil, o planejamento de uso de terras rurais é sempre um processo complexo que utiliza grandes quantidades de recursos humanos, informacionais e financeiros. Apesar de não haver nenhum planejamento claro sobre o uso da terra em âmbito nacional, existem algumas importantes iniciativas nesse sentido, conforme mostrado no Quadro 6 abaixo.

Quadro 6 Iniciativas de planejamento de uso de terras rurais

As iniciativas de planejamento de uso de terras rurais no Brasil incluem:

O Zoneamento Ecológico-Econômico que alguns estados já implementaram ou cuja implementação está em análise.

O Cadastro Ambiental Rural (CAR) e uma série de medidas de 2009 para incentivar os donos das terras a fazerem o registro no CAR.

O Programa Terra Legal do governo federal para a regularização das terras na Região Amazônica, inspirado nos desenvolvimentos em melhoria da governança de terras no Estado do Pará.

O Programa Terra Legal visa a regularização de pequenas posses ainda sem direitos de propriedade nos nove estados da Região Amazônica, sendo que, em junho de 2013, foi responsável por 106.530 posses registradas com uma área total de 13.224.657 hectares. Foi estabelecido pela Lei Federal nº 11.952 de 2009 e tem influenciado a atualização das leis dos Estados do Pará e Piauí sobre a regularização de terras dos estados.

Fontes: Website do Programa Terra Legal, http://www.mda.gov.br/portal/serfal/dados/aggregator-view?data_id=3292164, e Banco Mundial (2011).

²¹ a população que mora nessas áreas cresceu de 19% a 30% do total da população da região metropolitana de São Paulo entre 1991 e 2000 (Torres *et al.*, 2007)

O próximo conjunto de indicadores dentro do segundo módulo da LGAF avalia a rapidez e a transparência do processo de pedido de alvarás de construção. (LGI-9). Em função da incerteza e dos custos associados ao procedimento, é uma questão-chave. Os obstáculos para a obtenção de tais permissões podem levar não somente ao tratamento arbitrário dos usuários das terras, como podem também levar a uma alocação ineficiente de terra, além de impedir investimentos e desenvolvimento econômico. Além disso, um processo opaco e demorado pode facilitar a corrupção e o comportamento especulativo dos funcionários administrativos em detrimento dos usuários das terras. Os resultados são mostrados na Tabela 12 abaixo.

Tabela 12 Rapidez e previsibilidade

			Pontuação			
Dim LGI		Tópico	BR	PA	PI	SP
Rapidez e previsibilidade						
9	i	Os pedidos de alvarás de construção residencial têm preços razoáveis e são processados de forma imparcial (população de baixa renda)	C	C	n/a	D
9	i	Os pedidos de alvarás de construção residencial têm preços razoáveis e são processados de forma imparcial (população de renda alta)	B	B	n/a	
9	ii	Tempo necessário para obtenção de um alvará de construção residencial	C	B	n/a	D

Os membros do painel de São Paulo, o estado mais urbanizado na avaliação, deram classificações bem baixas para os itens de acessibilidade, previsibilidade e eficiência das autorizações para construção residencial, indicando que os requisitos são tecnicamente bastante complexos e que o processo geralmente demora mais de 12 meses. Os membros federais do painel e do Pará decidiram classificar essa dimensão de governança de terras separadamente para as moradias destinadas à população de baixa renda e as moradias destinadas aos grupos de renda alta. Nessas duas avaliações, os requisitos, apesar de tecnicamente justificáveis, foram considerados inacessíveis para as pessoas pobres. Para os moradores de renda média ou os abastados, a principal limitação foi a falta de uma divulgação clara dos requisitos. Os membros do painel do Piauí não responderam a esta pergunta devido à sua falta de conhecimento sobre o tópico. O Quadro 7 descreve as etapas para obtenção de um alvará de construção.

Quadro 7 Etapas para obtenção de um alvará de construção

Etapas para obtenção de um alvará de construção

As etapas são diferentes de região para região, de acordo com o tipo de edificação e com as leis específicas de cada município. Abaixo encontra-se uma amostra das etapas necessárias para um alvará de construção para uma moradia de baixa renda:

- Contratação de um profissional qualificado para assinar o projeto da moradia.
- A Prefeitura aprova o projeto da moradia e outros documentos (pode demorar até 12 meses).
- Obtenção do alvará de construção para começar a construir.
- Inspeção da edificação por parte da Prefeitura para verificar se a moradia está sendo construída de acordo com o projeto aprovado da moradia.
- Solicitação da certidão de “Habite-se” (certificado de ocupação), após o término da construção (demora até 5 meses).
- Solicitação da averbação no registro de imóveis da edificação e certidão negativa de débitos (demora até 1 mês).
- Registro de propriedades *per se*, com todos os outros documentos e certificados em mãos O registro é feito pelos tabeliães.

O próximo conjunto de indicadores avalia se os impostos sobre terras e lotes urbanos são determinados de modo transparente e cobrados de modo eficiente (LGI 10 e 11) *A tributação de terras pode gerar receitas significativas para o governo local e gerar importantes incentivos contra a especulação fundiária. Mas não é uma tarefa fácil, uma vez que a tributação de terras é politicamente controversa e, como resultado, existe uma grande variedade nas formas como os impostos sobre propriedade são avaliados e arrecadados. Em muitos países, a falta de receitas advindas dos impactos da tributação sobre a propriedade afeta a capacidade dos governos locais de prestar os serviços necessários. A falta de uma tributação realista sobre ganhos de capital geralmente contribui para bolhas especulativas no mercado fundiário. O desenvolvimento de uma tributação de terras mais uniforme precisará de atenção para as questões técnicas (princípios claros em termos de valorização para evitar arbitrariedade, atualização regular de listas de avaliação, capacidade de arrecadação eficiente) e as políticas para geração dos incentivos apropriados (retenção por parte de governos locais, isenções de impostos). Os resultados são mostrados na Tabela 13 abaixo.*

Tabela 13 Transparência e arrecadação de impostos

			Pontuação			
Dim LGI	Tópico		BR	PA	PI	SP
Transparência da valorização						
10	i	Processo claro de valorização de propriedades (urbanas)	C	D	C	C
10	i	Processo claro de valorização de propriedades (rurais)	D	A		
10	ii	Disponibilidade pública de listas de avaliação (o município arrecada impostos sobre as propriedades urbanas e rurais)	A	D	D	A
10	ii	Disponibilidade pública de listas de avaliação (o governo federal - INCRA arrecada impostos sobre propriedades territoriais rurais)	D	D		
Eficiência da arrecadação de impostos						
11	i	Isonomia de impostos sobre a propriedade são justificadas	A	B	C	A
11	ii	Os detentores de direito de propriedade responsáveis pelo pagamento de impostos sobre a propriedade são listados no cadastro tributário (urbano)	A	D	D	C
11	ii	Os detentores de direito de propriedade responsáveis pelo pagamento de impostos sobre a propriedade são listados no cadastro tributário (rural)	C	C		A
11	iii	Os impostos sobre a propriedade avaliada são arrecadados (urbanos)	A	C	D	B
11	iii	Os impostos sobre a propriedade avaliada são arrecadados (rurais)	D	D		
11	iv	Os impostos sobre propriedade correspondem aos custos da arrecadação	n/a	A	B	n/a

Nos painéis federais e estaduais, foi verificado que a avaliação de terras/propriedades para fins de tributação tem, no mínimo, alguma relação com os preços de mercado, mas existem diferenças significativas entre os valores registrados e os preços de mercado nos diversos usos ou tipos de usuários, sendo que as listas de avaliação não são atualizadas regularmente. Isso ocorreu nos casos do imposto sobre a propriedade territorial rural e do imposto predial e territorial urbano, exceto no Piauí, onde o contrário foi observado para terras rurais com valores avaliados reportados como próximos dos preços de mercado e atualizados pelo menos a cada cinco anos. A política pública não foi considerada uma imposição quanto à acessibilidade ao público das listas de avaliação, exceto na avaliação de São Paulo e na avaliação federal para casos onde o imposto é arrecadado pelos municípios.

A valorização das propriedades de áreas rurais para fins de tributação (Imposto sobre a propriedade territorial rural ou ITR) é autodeclarada pelos proprietários. O Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA) e o órgão de arrecadação do imposto de renda, a Receita Federal (RF), fazem inspeções apenas por amostragem. Conseqüentemente, os valores das propriedades de áreas rurais são considerados subestimados na maioria das vezes, tornando o imposto sobre áreas rurais ineficaz para seus propósitos. Tendo em conta a falta de informações sobre a base de valorização do ITR, as propriedades e a evasão fiscal, existe uma necessidade de mais estudos de casos para fornecer informações suficientes e poder assim melhorar o cálculo estatístico do hiato entre os valores avaliados e os valores de mercado. No caso da arrecadação descentralizada de ITR (onde o imposto é arrecadado

pelo município), existem modos de acesso às listas de avaliação, mas no caso de arrecadação pela Secretaria da Receita Federal (IRS), não existe acesso público a essas listas.

A valorização da propriedade para fins de arrecadação do imposto predial e territorial urbano (IPTU) não é autodeclarada; todavia, distorções na arrecadação de impostos são resultado de um baixo nível de valorização e da falta de isonomia tributária - quanto maior a propriedade, maior a diferença entre o valor da propriedade para fins de tributação e seu valor de mercado (IPEA, 2009). As avaliações da propriedades urbana são também esporadicamente atualizadas, o que beneficia as propriedades urbanas mais apreciadas durante o período.

Os membros do painel consideraram os cadastros tributários estaduais com não mais de 70% concluídos (classificação C) ou não mais de 50% concluídos (classificação D) para áreas urbanas e rurais, exceto para a tributação rural em São Paulo. É interessante verificar que os membros federais do painel também tiveram uma opinião bem mais favorável da completude das listas de avaliação urbana, o que não foi corroborado pelas próprias avaliações dos estados. Exceto no Piauí, as isenções foram consideradas justificadas. O Quadro 8 descreve as isenções de impostos sobre a propriedade.

Quadro 8 Isenções de impostos sobre a propriedade

Isenções de impostos sobre a propriedade

As isenções de impostos sobre a propriedade *urbana* incluem: organizações culturais, beneficentes, religiosas sem fins lucrativos e formalmente organizadas; associações de classe e sindicatos; viúvas com filhos menores, pensionistas, pessoas mais idosas e cidadãos sem capacidade para trabalhar; mas essas isenções podem variar dependendo das leis do município. As isenções de impostos sobre a propriedade *rural* incluem: agricultura familiar em pequena escala (área máxima de 100 hectares e aplicável somente às pessoas não proprietárias de outra propriedade) e lotes de assentamentos da reforma agrária,

Algumas pessoas podem ser beneficiadas pela justiça gratuita, segundo a Lei n.1060 de 1950.

Na arrecadação efetiva de impostos sobre propriedades, os membros do painel em todas as avaliações, com exceção de São Paulo, concordaram que a arrecadação das propriedades rurais foi bem deficiente. O Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural (ITR) é descrito no Artigo nº 153 da Constituição e na Lei nº 9.393 de 1996; agora é arrecadado pelos municípios ou pela Receita Federal (RF); contudo, era arrecadado pelo INCRA até a promulgação da Lei nº 8.022 de 1990. Para o ano de 2008, a receita tributária com o ITR foi de R\$ 469.800.000, quase equivalentes a 0,09% do total da receita tributária do governo federal. Foram feitas tentativas de classificação da recuperação de custos dos impostos sobre propriedades somente no Pará e Piauí, mas parece que a questão pode ter sido mal interpretada.

A receita tributária com o imposto predial e territorial urbano (IPTU), que é também considerada muito baixa em termos de arrecadação de impostos, foi cinco vezes maior do que a receita com o ITR em 2008 (Oliveira, 2010). De um total de 5.565 municípios analisados no Perfil dos Municípios Brasileiros (IBGE, 2010), mais de 90% arrecadam o imposto predial e territorial urbano (IPTU). As listas de avaliação para a arrecadação do IPTU estão disponíveis ao público, mas devem ser solicitadas na Prefeitura.

4.3 GESTÃO DE TERRAS PÚBLICAS

O terceiro módulo da LGAF foca nas práticas de gestão pertencentes a terras públicas, incluindo se a propriedade da terra por parte do estado interfere na propriedade individual ou comunitária ou na gestão em circunstâncias diferentes das justificadas para evitar externalidades ou para fornecer bens ou serviços públicos (LGI 12). Uma boa governança requer uma gestão transparente e responsável das terras públicas em prol do interesse público, incluindo os processos pelos quais a terra é adquirida e liberada pelo estado. É importante que a propriedade de terra por parte do estado seja justificada em uma base de bem público (LGI 12) e que os procedimentos de aquisição compulsória sejam justificados (ex.: onde um resultado comparável não possa ser obtido por meio de uma propriedade privada ou quando a propriedade privada deve provavelmente gerar resultados com impactos indesejáveis no bem-estar público em geral) e que também seja exercida somente para fins públicos claros e gerida de modo apropriado (LGI 13 – LGI 14). Também é importante que a transferência de direitos sobre a terra de propriedade do estado seja transparente e monitorada (LGI 15). *Os resultados são mostrados na Tabela 14 abaixo.*

Tabela 14 Identificação de terras públicas

			Pontuação			
Dim LGI	Tópico		BR	PA	PI	SP
Identificação de terras públicas						
12	i	Propriedade de terras públicas é justificada e implementada no nível apropriado de governo	B	C	B	C
12	ii	Registro completo de terras públicas	A	B	C	C
12	iii	Atribuição de responsabilidade de gestão a terras públicas	B	C	D	D
12	iv	Recursos disponíveis para cumprir com as responsabilidades	C	D	D	D
12	v	Inventário de terras públicas é acessível ao público	A	C	C	D
12	vi	Principais informações sobre concessões de terras são acessíveis ao público.	A	B	C	A

Em todas as quatro avaliações, os membros do painel concordaram que a propriedade de terras públicas é geralmente justificada pelo fornecimento de bens públicos, mas que ou a gestão encontra-se no nível errado de governo (Pará e São Paulo) ou as funções são realizadas de forma arbitrária (âmbito federal e Piauí). Ao contrário da opinião em âmbito federal, em todos os três estados, a situação foi considerada grave ou pelo menos com ambiguidade suficiente na atribuição das responsabilidades para afetar de modo adverso a gestão de imóveis. As sobreposições na gestão de terras públicas ocorrem principalmente entre as instituições federais INCRA e a Secretaria do Patrimônio da União (SPU) e também entre as instituições em nível federal e estadual (Institutos de Terras dos Estados). Existem outras responsabilidades que se sobrepõem quando a Fundação Nacional do Índio (FUNAI), os *quilombolas*, as unidades de conservação das florestas, o Instituto Chico Mendes de

Conservação da Biodiversidade (ICMBio) e o Ministério do Meio Ambiente (MMA) estão envolvidos. Em todos os três estados avaliados, os membros do painel concordaram que os recursos, principalmente a disponibilidade e a utilização de técnicos treinados e outro pessoal, bem como a inadequação da legislação fundiária, representam importantes desafios à gestão de terras públicas.

As estimativas da completude de identificação e mapeamento das terras públicas variaram nas avaliações, mas, em geral, não levaram devidamente em conta as terras que não são delimitadas nem registradas (terras devolutas). As estimativas da completude variaram de menos de 30% no Piauí para 40% em São Paulo e para acima de 50% por parte dos membros federais do painel. As terras públicas delimitadas e registradas são geridas pela SPU. De acordo com o Relatório Anual da SPU para 2012, seu registro consiste de 508.629 bens públicos dominicais e 30.993 propriedades de uso especial.

Ao contrário da avaliação dos membros federais do painel, em todos os três estados, os membros do painel concluíram que as informações sistemáticas sobre o inventário de terras públicas são geralmente inacessíveis ao público. Apesar de haver muitos registros fundiários incompletos com níveis variáveis de credibilidade em diversas instituições, não existe nenhum cadastro consolidado que identifique o que são terras públicas e privadas. Essa deficiência é refletida na dificuldade em descobrir, organizar e compartilhar informações jurídicas e territoriais sobre propriedades de terras. Sem a criação de um registro consolidado para terras públicas e privadas, não existe na verdade nenhuma maneira para determinar corretamente os limites e as áreas de terras públicas e interromper a apropriação privada sem controle. Outro exemplo da deficiência na gestão de terras públicas é ilustrado pelas informações sobre vendas e compras de terras públicas, informações estas com acesso público e publicadas no Diário Oficial (regulamentado pela Lei nº 8.666 de 1993), mas sempre em uma forma específica e não consolidado.

O próximo conjunto de indicadores dentro do terceiro módulo da LGAF considera se a desapropriação de terras é justificada pelo interesse público e segue um processo claro e transparente com uma indenização razoável para as pessoas que perdem seus direitos. (LGI 13, 14) A desapropriação é uma ferramenta importante para os governos aumentarem o bem-estar social, com o fornecimento de bens públicos, tais como rodovias, aeroportos, shopping centers, irrigação, ou com a limitação de externalidades negativas, quando a propriedade privada provavelmente gera resultados com impactos indesejáveis no bem-estar. Mas as desapropriações devem ocorrer no interesse geral do público. É importante para o governo exercer sua autoridade em termos de aquisição compulsória somente com um procedimento transparente e bem definido e por meio de uma justa indenização às pessoas adversa e tempestivamente afetadas. Uma falha nesse procedimento ou o uso excessivo do recurso de desapropriação pode criar mais insegurança na posse da terra e assim prejudicar os incentivos em termos de investimentos, apesar de grandes extensões de terra terminarem acumuladas nas mãos do estado. Um tratamento inadequado da desapropriação de terras também pode causar mobilizações sociais e protestos. *Os resultados são mostrados na Tabela 15 abaixo.*

Tabela 15 Incidência de desapropriação

			Pontuação			
Dim LGI	Tópico		BR	PA	PI	SP
Incidência de desapropriação						
13	i	Transferência de terras desapropriadas para interesses privados	n/a	D	D	D
13	ii	Rapidez de uso de terra desapropriada	A	A	A	A

As transferências de terras desapropriadas que os membros do painel enfocaram eram quase sempre destinadas a interesses privados, orientadas pela política do interesse social, tal como a transferência de terras públicas para assentamentos da reforma agrária e depois para os sem-terra, de acordo com as regras do INCRA. A desapropriação de terras tem regras claras e as terras desapropriadas têm uma destinação determinada por lei, de acordo com o Estatuto da Terra (Lei nº 4.504 de 1964). Sendo assim, apesar de os painéis estaduais terem classificado por unanimidade esse indicador como ‘D’, nesse caso, em particular, isso não indica uma governança de terras deficiente, mas reflete sim a interpretação de que as transferências por interesse social para indivíduos privados são responsáveis por uma grande proporção das desapropriações. De acordo com o INCRA, entre 2010 e 2012, 117.000 famílias foram assentadas e 6.030 assentamentos foram criados em uma área de 8,47 milhões de hectares. Além disso, de acordo com a mesma fonte, desde a criação do Estatuto da Terra, 1,23 milhão de famílias foram assentadas em 87,5 milhões de hectares em todo o país. Os membros do painel nas avaliações foram também unânimes na estimativa de que mais de 70% das terras desapropriadas nos últimos três anos foi transferido para seu uso de destino. A Tabela 16 mostra os resultados da transparência de procedimentos.

Tabela 16 Transparência de procedimentos

			Pontuação			
Dim LGI	Tópico		BR	PA	PI	SP
Transparência de procedimentos						
14	i	Indenização para desapropriação de propriedade	A	B	C	B
14	ii	Indenização para desapropriação de todos os direitos	D	C	C	B
14	iii	Rapidez da indenização	A	D	D	A
14	iv	Canais independentes e acessíveis para recorrer contra a desapropriação	A	B	A	A
14	v	O recurso contra a desapropriação tem prazo limitado.	B	n/a	B	D

Nas avaliações dos três estados, os membros do painel perceberam que, apesar da indenização ser geralmente paga para fins de direitos de propriedade e outros direitos (por exemplo, direitos de uso, direitos de acesso, etc.), na maioria dos casos, o nível também é insuficiente para as famílias deslocadas para as pessoas poderem ter imóveis comparáveis ou manter sua situação social e econômica anterior. Os membros federais do painel deram uma classificação bem mais sólida para as indenizações pelos direitos de propriedade, mas isso pode ocorrer pelo fato de o foco ter sido nas disposições legais e não na prática. É interessante verificar que eles perceberam o contrário para os direitos de não propriedade, tais como para direitos de uso ou direitos de acesso. A indenização por desapropriação para propriedade de terra é calculada com base em um preço avaliado de acordo com a Lei nº 8.623 de 1993 e as Medidas Provisórias nºs 1632-11 e 1658-12. Quando a desapropriação é finalmente concluída, a pessoa desapropriada recebe os Títulos da Dívida Agrária (TDAs) como pagamento pela terra e quaisquer benfeitorias são pagas em dinheiro. Os TDAs podem também ser vendidos no mercado secundário com pouco desconto.

Os membros do painel em todas as avaliações concordaram que existem canais independentes e acessíveis para fins de recursos contra as desapropriações, apesar de no Pará eles não terem sido considerados acessíveis às pessoas pobres. No Livro Branco das Superindenizações (*White Book of the Super-Indemnities*) publicado pelo Ministério da Política Fundiária e Agricultura Familiar (1999), existem informações detalhadas sobre pelo menos 70 ações judiciais interpostas por proprietários de terras desapropriadas contra o INCRA. As denominadas “superindenizações” da reforma agrária totalizam mais de R\$ 7 bilhões, dinheiro suficiente para assentar mais de 300.000 famílias. As estimativas da proporção de casos apresentados dentro dos últimos três anos que receberam uma primeira decisão foram mais variáveis, variando de 80% ou mais por parte dos membros do painel em âmbito federal e no Pará a menos de 30% em São Paulo. O Quadro 9 fornece uma lista das leis de desapropriação.

Quadro 9 Leis de Desapropriação

Leis de Desapropriação:

- Lei nº 4.504 de 1964 (Estatuto da Terra)
- Lei nº 7.647 de 2008;
- Artigos nº 126 (conflitos de terra), nºs 184 e 185 (desapropriação por interesse social) e nº 188 (destinação de terras públicas);
- Medida Provisória (MP) nº 2.183-56 de 2001
- Decreto nº 578 de 1992 (nova regulamentação dos Títulos da Dívida Agrária)
- Lei nº 8.623 de 1993 e as Medidas Provisórias nºs 1.632-11 e 1.658-12 (cálculo de indenização)

Algumas das variações nas classificações para a regularidade das indenizações por desapropriação podem ser resultado de interpretações inconsistentes nas avaliações. A legislação da reforma agrária é clara e tem sido bastante aplicada. Uma vez que a reforma agrária tem pago pelas terras com obrigações do Tesouro, que têm um prazo de vencimento de 10 anos ou mais (dependendo do valor da terra), alguns estados (Pará e Piauí) interpretaram isso como uma indenização de longo prazo. Outros

estados (âmbito federal e São Paulo), sabendo que existe um mercado secundário para essas obrigações, o que permite sua pronta comercialização, interpretaram isso como uma indenização de curto prazo. Ao contrário, as benfeitorias na propriedade são pagas de imediato e em dinheiro. Nas áreas urbanas é mais difícil, uma vez que as disposições legislativas não são tão claras quanto as disposições para desapropriação rural, sendo que diferenças nos métodos de avaliação podem produzir valores consideravelmente diferentes.

O conjunto final de indicadores dentro desse terceiro módulo da LGAF avalia se as transferências dos direitos de propriedade ou do uso das terras dos estados seguem um processo claro, com as receitas arrecadadas sendo monitoradas e contabilizadas (LGI 15). A transferência ou o arrendamento das terras de propriedade dos estados pode ser um instrumento importante para aumentar a oferta de terras ou a entrada de dinheiro sobre o valor das terras e assim aumentar os recursos públicos. Na ausência de procedimentos transparentes para a alienação das terras públicas, essas transações podem ser a fonte da corrupção (ex.: suborno das autoridades do governo para obtenção das terras públicas a uma fração do valor de mercado) e representar o desperdício da riqueza pública. A publicação das transações envolvendo as terras de propriedade dos estados possibilita o escrutínio público e limita o potencial de má governança e especulação de terras. *Os resultados são mostrados na Tabela 17 abaixo.*

Tabela 17 Processos transparentes

			Pontuação			
Dim LGI		Tópico	BR	PA	PI	SP
Processos transparentes						
15	i	Abertura de transações de terras públicas	A	D	D	A
15	ii	Coleta de pagamentos para arrendamentos públicos	A	n/a	D	n/a
15	iii	Modalidades de arrendamento ou venda de terras públicas	C	A	D	

Houve variação na interpretação e classificações das avaliações desse conjunto de indicadores, bem como alguns hiatos. Os membros do painel do Piauí deram todas as classificações desfavoráveis, indicando que as terras devolutas são públicas, e que não são vendidas por meio de licitação nem por leilão e que a alienação praticamente nunca ocorre nos preços de mercado dentro de um processo transparente. Eles também observaram que a coleta de pagamentos de arrendamento é menor que 50% dos valores devidos. Os membros do painel do Pará também relataram um baixo nível (menos de 50%) de vendas por meio de leilão ou licitação aberta nos últimos três anos, mas observaram que, quando esses processos são usados, eles se aplicam a todos os tipos de terras públicas, e que a alienação geralmente ocorre a preços de mercado por meio de um processo transparente, independentemente da situação do investidor.

Ao mesmo tempo, no nível federal e em São Paulo, os membros do painel enfocaram as terras públicas em vez das terras devolutas, e nos dois casos, foi estimado que a percentagem dessa terra alienada nos últimos três anos via venda ou arrendamento por meio de leilão público ou licitação aberta foi maior que 90%. Uma ressalva importante é o fato de o montante total das terras públicas

rurais alocadas em São Paulo nos últimos anos ter sido pequeno, uma vez que permanecem grandes extensões limitadas identificadas de terras públicas no estado. Os membros federais do painel também perceberam que mais de 90% das receitas decorrentes de arrendamentos de terras públicas para partes privadas são arrecadadas, enquanto nem os membros do painel do Pará nem de São Paulo calcularam esse indicador. Em uma aparente contradição, os membros federais do painel, que haviam reportado o uso generalizado de leilões públicos ou licitações abertas, também observaram que, apesar da obtenção dos preços de mercado para a terra ser admissível, isso se aplica somente a grandes investidores formais.

4.4 ACESSO DO PÚBLICO A INFORMAÇÕES SOBRE AS TERRAS

O quarto módulo da LGAF aborda o acesso do público às informações sobre as terras e, especialmente, se os registros fundiários disponibilizam informações públicas confiáveis (tanto textuais como espaciais) relativas aos direitos de propriedade (pública e privada) (LGI 16 e 17). As informações sobre os registros fundiários têm características públicas boas, fornecendo fortes fundamentos para o envolvimento do governo no arquivamento e na manutenção do registro e permitindo o acesso a informações importantes sobre terras às partes interessadas. A disponibilidade pública de informações relativas às terras pode informar o público sobre as possibilidades de transações e promover o desenvolvimento de um mercado fundiário unificado e mais eficiente. Mas para isso, o registro precisa ser completo, confiável e atualizado, permitindo a fácil identificação dos direitos tanto espacialmente como pelas partes. *Os resultados são apresentados na Tabela 18 a seguir.*

Tabela 18 Completude do registro

			Pontuação			
Dim LGI	Tópicos		BR	PA	PI	SP
Completude do registro						
16	i	Mapeamento dos documentos do registro (urbano)	A	D	D	D
16	i	Mapeamento dos documentos do registro (rural)	B	D		
16	ii	Gravames particulares economicamente relevantes	A	A	A	C
16	iii	Restrições ou encargos públicos economicamente relevantes	A	A	A	C
16	iv	Capacidade de pesquisa do registro (ou organização com informações sobre direitos à terra)	A	B	A	A
16	v	Acessibilidade dos documentos do registro (ou organização com informações sobre direitos à terra) - terras particulares	A	A	A	A
16	v	Acessibilidade dos documentos do registro (ou organização com informações sobre direitos à terra) - terras públicas	A	A	A	D
16	vi	Resposta oportuna a uma solicitação de acesso aos documentos do registro (ou organização com informações sobre direitos à terra) - terras particulares	B	C	C	A
16	vi	Resposta oportuna a uma solicitação de acesso aos documentos do registro (ou organização com informações sobre direitos à terra) - terras públicas	B	C	C	D

Todas essas avaliações dos três estados reportaram que menos de 50% dos documentos das terras particulares inscritas no registro são prontamente identificáveis nos mapas do registro ou cadastro. Desde 1976, as propriedades de terras urbanas têm um memorial descritivo mostrando a localização no registro de propriedade. No entanto, os registros de propriedade existentes contêm basicamente a descrição e os limites da propriedade, sem nenhum tipo de mapa ou representação geográfica. O requisito de georreferenciar todas as propriedades de terras rurais, em caso de qualquer mudança de registro nos cartórios, visa a solucionar esse problema (Lei nº 10.267 de 2001). Mas esse requisito é aplicado mais intensamente às propriedades com mais de 250 hectares (a Tabela 19 a seguir mostra os prazos para o georreferenciamento das propriedades para as quais existem transações por tamanho da propriedade). Os membros do painel usaram uma perspectiva mais ‘jurídica’ nesse indicador ao estimar que mais de 90% dos documentos rurais e mais de 70% dos documentos urbanos de terras particulares nos registros são prontamente identificáveis nos mapas.

Tabela 19 Prazos para georreferenciamento

Área do Imóvel Rural	Prazo Carenial
250 ha – 500 ha	20/11/2013
100 ha – 250 ha	20/11/2016
25 ha – 100 ha	20/11/2019
Abaixo de 25 ha	20/11/2023

Apesar do baixo nível de georreferenciamento observado acima, a acessibilidade individual dos registros de terras foi classificada de forma muito positiva. Três das quatro avaliações reportaram que os direitos de propriedade, gravames privados e restrições ou encargos públicos relevantes são documentados de forma consistente e confiável e podem ser verificados a um baixo custo por qualquer parte interessada. A exceção foi São Paulo, onde os membros do painel observaram que, embora esse tipo de registro seja praticado, não é feito de forma consistente e confiável. Todas as avaliações concordaram que as cópias ou extratos dos documentos que atestam os direitos à propriedade podem ser obtidos por qualquer pessoa que pague a taxa formal necessária (exceto para terras públicas em São Paulo) e em três dos quatro casos, os documentos do registro podem ser pesquisados tanto por nome do titular dos direitos como pelo lote. No Pará, as pesquisas só podem ser feitas pelo nome do titular do direito.

De um modo geral, as classificações favoráveis basearam-se na acessibilidade das informações disponíveis caso a caso e somente para terras delimitadas, e não na capacidade de usar as informações das terras de forma mais sistemática. Portanto, as informações sobre as propriedades ou os titulares dos direitos podem ser acessadas – sobre terras privadas, nos cartórios e sobre terras públicas, quando delimitadas – em cada um dos órgãos estaduais: SPU, INCRA, institutos de terras do estado e nas prefeituras. A alta acessibilidade dos registros das terras privadas declarada é regulamentada pela Lei de Registros Públicos (Lei nº 6015 de 1973), mas, para as terras públicas, a acessibilidade depende de elas estarem delimitadas ou registradas. Se a terra pública não estiver delimitada (como no caso de terras devolutas), seu registro não existe e não há meios de acessar informações pertinentes sobre esses lotes. Além disso, o acesso mais sistemático sobre todos os titulares dos direitos (públicos e privados) em uma determinada região geográfica é bem menor. E essa é uma restrição significativa sobre a execução de políticas públicas, como os processos de planejamento do uso da terra ou de tomada de decisões sobre infraestrutura.

Em relação à prontidão do acesso, os membros do painel federal, ao adotarem uma perspectiva mais ‘jurídica’, foram consideravelmente mais favoráveis na sua avaliação do que os membros dos painéis estaduais. Como nem todas as seções do INCRA digitalizaram suas informações, normalmente são necessários cerca de cinco dias para obter as informações pertinentes. Todos os procedimentos para o registro de uma transferência de propriedade de terras (ver o Quadro 10 a seguir) são determinados pela Lei nº 8935 de 1994, e o tempo médio para registrar uma propriedade de terra em um cartório é de

cerca de 30 dias. A exceção na esfera estadual foi para terras privadas em São Paulo, onde as pesquisas mostraram-se bem eficientes, presumivelmente devido ao melhor funcionamento do registro imobiliário nesse estado.

Quadro 10 Etapas típicas do registro de propriedade

Etapas típicas do registro de propriedade:	
•	Providenciar os certificados;
•	Pagar impostos (ITBI ou ITCMD devidos ao Município ou Estado) de de transferência;
•	Lavrar escritura no Tabelionato de Notas, quando for o caso;
•	Registrar a escritura ou outro título aceito legalmente no Registro de Imóveis

Todos os três estados deram classificações baixas à prontidão, indicando que não havia nenhum padrão de serviço significativo definido e nenhuma tentativa de monitorar o atendimento aos clientes. A exceção foi para as terras privadas em São Paulo. Mais uma vez, a avaliação federal foi ligeiramente mais otimista ao relatar que os padrões de atendimento na verdade existem, mas não são monitorados. A Tabela 20 mostra as avaliações de satisfação do cliente e confiabilidade.

Tabela 20 Confiabilidade dos registros

Confiabilidade dos registros						
17	i	Foco em satisfação do cliente no registro (terras privadas)	B	D	D	A
17	i	Foco em satisfação do cliente no registro (terras públicas)	B	D	D	D
17	ii	As informações do registro/cadastro estão atualizadas (terras privadas)	D	D	D	A
17	ii	As informações do registro/cadastro estão atualizadas (terras públicas)	D	D	D	D

Quase unanimemente, os registros sobre terras públicas e privadas foram considerados desatualizados em pelo menos 50% dos casos. A falta de um registro consolidado e a incompletude dos registros de várias instituições contribuem claramente para essa classificação desfavorável. Somente São Paulo indicou que os registros de terras privadas estão atualizados. Provavelmente, essa avaliação baseou-se nas propriedades que estão registradas, porque grande parte das terras não estão registradas. E um dos principais motivos atribuídos à falta de informações atualizadas é o elevado custo da transferência formal da propriedade. Os custos das taxas de impostos e das transações variam muito entre os estados e dentro do estado, a menos que a Corregedoria Geral de Justiça daquele estado estabeleça e monitore de forma proativa uma estrutura padronizada de encargos. Além disso, custos adicionais podem ser elevados, incluindo taxas pagas a advogados, despachantes e corretores de imóveis.

Um outro conjunto de indicadores neste quarto módulo da LGAF avalia se os serviços de administração de terras são oferecidos de uma maneira que seja facilmente acessível para os usuários, além de serem eficientes, terem uma boa relação custo-eficiência e serem economicamente sustentáveis (LGI 18 e 19). *As intervenções para melhorar os registros de terras têm que ser economicamente sustentáveis para atingirem seus objetivos. Em muitos casos, o sistema foi projetado com pouca atenção ao custo da operação, levando a uma dependência de subsídios continuada (e ao perigo associado de influência política) ou a sistemas dispendiosos que inadvertidamente incentivam a informalidade. Portanto, é muito importante garantir que as operações sejam suficientemente eficientes para serem justificáveis em termos de valores de terras e não representem barreiras indevidas à participação para evitar que o registro fique desatualizado muito rapidamente. Também é importante ter tabelas de preços realistas e pagar aos empregados salários competitivos para desincentivar que intermediários e oficiais de registro dependam de propinas para fornecer serviços rápidos ou de alta qualidade, gerando assim uma cultura de corrupção que é uma das razões para que a administração de terras tenha uma classificação tão alta em muitas avaliações independentes de governança. Os resultados são apresentados na Tabela 21 a seguir.*

Tabela 21 Custo-benefício e sustentabilidade

			Pontuação			
Dim LGI	Tópicos		BR	PA	PI	SP
Custo-efetivo e sustentável						
18	i	Custo do registro de uma transferência de propriedade	A	C	D	B
18	ii	Sustentabilidade financeira do registro	A	A	A	A
18	iii	Investimento de capital	D	C	D	A
16	iv	Restrições ou encargos públicas economicamente relevantes	A	A	A	C

Em todas as avaliações, os membros do painel consideraram os registros financeiramente viáveis; no entanto, o investimento de capital no sistema de registro foi muito baixo mesmo para as necessidades de curto prazo, exceto em São Paulo. Os cartórios geralmente aumentam as receitas bem acima dos custos operacionais, mas, como esperado, a rentabilidade depende da região na qual o cartório está localizado. Na maioria dos casos, a falta de investimento de capital não é causada por falta de receitas.

Houve muita variação em relação ao custo de registrar uma transferência de propriedade. Os custos variaram desde menos de 1% do valor da propriedade (avaliação federal) até 5% ou mais no Piauí. No caso do Piauí, na ausência de tabeliões no painel, os membros do painel presumiram que todo o custo é alto porque os impostos associados com o registro são altos. Em São Paulo, o sistema de registro é bem organizado e os custos estimados foram os mais baixos (entre 1% e 2%) de todos os três estados. Cada estado determina por lei as taxas que os cartórios podem cobrar para registrar uma transferência de posse de terras, resultando nessas variações entre os estados.

Embora exista uma tabela de preços clara acessível ao público e normalmente sejam emitidos recibos para todas as transações (exceto no Piauí), os membros do painel do Pará e do Piauí reportaram uma falta de mecanismos para detectar e tratar da cobrança de pagamentos informais por parte dos funcionários (ver a Tabela 22 a seguir). A Lei nº 10.169 de 2000 regulamenta os serviços oferecidos pelos cartórios; ela exige que as taxas e os impostos fiquem visíveis. Dos casos avaliados, os cartórios do Estado de São Paulo são os únicos que atualmente passaram por uma drástica mudança de administração, resultando em mais transparência por meio de um processo de concurso público para notários e um grande aumento de investimentos, principalmente na modernização dos processos e do sistema de informações.

Tabela 22 Transparência

			Pontuação			
Dim LGI		Tópicos	BR	PA	PI	SP
Transparência						
19	i	A tabela de preços está disponível ao público	A	A	C	A
19	ii	Os pagamentos informais são desaconselhados	A	D	D	A

4.5 SOLUÇÃO E GESTÃO DE CONTROVÉRSIAS

O quinto módulo da LGAF aborda a solução e gestão de controvérsias, incluindo se existem instituições acessíveis disponíveis para administrar os conflitos de terras com rapidez e justiça, evitando o acúmulo de reclamações e o aumento dos conflitos (LGI 20). Os sistemas de direitos de propriedade estão mudando rapidamente na maioria dos países em desenvolvimento, geralmente criando tensões significativas entre diversos conjuntos de valores e as pessoas cujo acesso aos recursos é afetado por essas mudanças. Para evitar um comportamento oportunista em larga escala e a erosão da autoridade ou um alto nível de conflito persistente que possa facilmente transformar-se em distúrbios sociais com consequências bastante negativas, é importante ter instituições de solução de controvérsias que sejam legítimas, juridicamente reconhecidas e acessíveis à maioria da população. Essas instituições facilitam a gestão de conflitos e sua solução oficial. Isso exige a existência de um fórum independente com transparência e influência política limitada, bem como regras e mecanismos eficazes e acessíveis de apelação e solução de controvérsias por meio de mecanismos formais e informais. *Os resultados são apresentados na Tabela 23 a seguir.*

Tabela 23 Designação de responsabilidades

			Pontuação			
Dim LGI	Tópicos		BR	PA	PI	SP
Designação de responsabilidades						
20	i	Acessibilidade dos mecanismos de solução de controvérsias	B	D	B	C
20	ii	Solução de controvérsias informal ou baseada na comunidade	A	C	C	C
20	iii	Busca do foro mais favorável (<i>forum shopping</i>)	D	C	D	C
20	iv	Possibilidade de recursos	C	n/a	C	C

Existem vias paralelas de solução de controvérsias, mas a extensão do intercâmbio de informações reportada e, portanto, de procedimentos paralelos, variou entre as avaliações. Somente os membros do painel do Piauí concordaram com a avaliação federal de que procedimentos paralelos não podem ser aplicados simultaneamente (*forum shopping*). Ao contrário da opinião dos membros do painel federal, todos os três estados reportaram que existem instituições para fornecer uma primeira instância de solução de controvérsias acessíveis em âmbito local em menos da metade das comunidades e que, onde elas não estão disponíveis, não existem instituições informais ou elas não podem desempenhar essa função de uma forma que seja reconhecida localmente. Embora existam alguns fóruns comunitários para a solução de conflitos, eles não estão sempre disponíveis no nível local ou as pessoas não sabem onde procurar por esse serviço. Consequentemente, raramente ocorrem modos informais de solução de controvérsias, como a conciliação entre as partes envolvidas na disputa. Ao contrário, a maneira tradicional de solucionar os conflitos é por meio do sistema judicial. Existem poucas informações sobre o tempo e o custo médio de uma ação judicial. Do mesmo modo, existem poucas informações sobre o

número de ações judiciais de conflito de terras ou o número total de ações judiciais. Em São Paulo, estima-se que o tempo médio de um processo de apelação seja de cinco anos.

Os membros do painel das diferentes avaliações geralmente concordaram que, mesmo que exista um processo para recorrer das decisões sobre os casos fundiários (ver Quadro 11), os custos são altos e o processo é muito demorado. A perspectiva mais otimista dos membros do painel federal sobre a integração de vias de solução de controvérsias e a disponibilidade de mecanismos informais ou comunitários pode refletir o fato de que as leis fornecem instituições e mecanismos formais de solução de controvérsias; no entanto, a execução e as capacidades institucionais deficientes prejudicam a sua implementação. As cidades pequenas, por exemplo, normalmente não têm funcionários suficientes para atender ao número de conflitos.

Quadro 11 Solução de controvérsias

Algumas das instituições que atuam na solução de controvérsias são:

- Ouvidorias do judiciário
- A Ouvidoria Agrária Nacional, criada pelo Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA). Alguns estados também têm uma Ouvidoria Agrária Regional.
- A Advocacia Geral da União (AGU) tem escritórios de solução de controvérsias para disputas entre os diferentes níveis de governo.
- O Ministério das Cidades criou a Política Nacional de Prevenção e Mediação de Conflitos Fundiários Urbanos (Resolução nº 87 de 2009).

As superintendências do INCRA sempre atuam nas soluções de controvérsias.

Existe uma falta substancial de informações quantitativas sobre a eficiência do sistema judicial para tratar dos conflitos fundiários no Brasil. Contudo, os membros do painel concordaram que os processos judiciais relativos a conflitos fundiários levam mais de um ano para serem solucionados e que o número de conflitos fundiários não resolvidos com mais de cinco anos é muito alto (ver a Tabela 24 a seguir). Considera-se que os casos de disputa de terras constituam menos de 10% de todos os casos de ações judiciais formais no Pará e em São Paulo e entre 10% e 30% no Piauí. Embora em geral uma baixa proporção de ações judiciais relativas a questões fundiárias seja considerada de forma positiva, a situação pode refletir lacunas no processo judicial. Por exemplo, no estado do Pará, foi iniciada uma investigação policial em menos de 30% dos casos de assassinato envolvendo conflitos fundiários e somente 16% desses casos foram a julgamento. E essa situação ocorre apesar de o Pará ser responsável por 34,6% dos casos e 39,1% das vítimas de conflitos agrários no Brasil, de acordo com o Conselho Nacional de Justiça (2010).

Tabela 24 Conflitos pendentes

			Pontuação			
Dim LGI	Tópicos		BR	PA	PI	SP
Baixo nível de conflitos pendentes						
21	i	Resolução de conflitos no sistema jurídico formal	n/a	A	B	A
21	ii	Rapidez da resolução de conflitos no sistema formal	D	D	D	D
21	iii	Conflitos antigos (casos não solucionados há mais de 5 anos)	D	D	D	D

4.6 Módulo opcional – Aquisições em larga escala de direitos à terra

O módulo opcional da LGAF sobre Aquisições em Larga Escala de Direitos à Terra foi aplicado no nível federal e nos estados do Pará e Piauí. De modo global, a aquisição de direitos de uso ou propriedade de grandes áreas de terras para produção de produtos básicos agrícolas, florestas ou fornecimento de amenidades ambientais por grandes investidores recentemente atraiu um interesse considerável. Uma combinação de preços globais de produtos básicos mais altos e menos voláteis, demanda de biocombustíveis, crescimento da população e urbanização, bem como globalização e desenvolvimento econômico global devem implicar que tais investimentos terão grande importância no futuro em todos os países.

Este módulo destina-se a avaliar o contexto no qual esses investimentos ou propostas de investimentos ocorrem. O foco exclusivo é voltado para a aquisição de direitos de terras para produção agrícola (a produção de alimentos), biocombustíveis, fazenda de caça, pecuária e plantações de florestas. O foco não está voltado para mineração nem para hidrocarbonetos. Engloba a aquisição de direitos de terras para investimentos em larga escala nos domínios acima mencionados, sejam terras consideradas públicas ou privadas. Os resultados são apresentados na Tabela 25 a seguir.

Tabela 25 Aquisição de direitos sobre a terra

		Pontuação		
LSLA	Tópicos	BR	PA	PI
1	A maioria das terras florestais é mapeada e os direitos são registrados.	C	C	C
2	Os conflitos gerados pela aquisição de terras e de que modo esses conflitos são tratados	D	D	D
3	As restrições ao uso da terra em lotes rurais geralmente podem ser identificadas.	A	D	C
4	As instituições públicas envolvidas na aquisição de terras operam de forma clara e coerente.	A	D	C
5	Os incentivos para os investidores são claros, transparentes e coerentes.	C	B	B
6	Mecanismos de compartilhamento de benefícios para investimentos em agricultura	C	C	C
7	Existem negociações diretas e transparentes entre os investidores e os detentores do direito.	A	A	A
8	São solicitadas informações dos investidores para a avaliação de projetos em terras públicas/comunitárias.	A	D	D
9	Informações fornecidas nos casos de aquisição de terras públicas/comunitárias.	A	C	C
10	Disposições contratuais sobre compartilhamento de benefícios e riscos relacionados à aquisição de terras	A	D	D
11	Duração do procedimento para obter aprovação para um projeto	D	D	B
12	Requisitos sociais para os investimentos em larga escala em agricultura	D	C	C
13	Requisitos ambientais para os investimentos em larga escala em agricultura	C	C	B
14	Procedimentos para investimentos benéficos do ponto de vista econômico, ambiental e social.	A	D	C
15	Conformidade com as salvaguardas relativas a investimentos em agricultura	A	C	A
16	Procedimentos para apresentar reclamação caso os investidores agrícolas não cumpram os requisitos.	C	C	C

Vários indicadores mostram que as aquisições em larga escala no Brasil são responsáveis pelos poucos mecanismos de regulamentação ou governança. Em termos da convergência de indicadores negativos nas três avaliações, é importante observar o seguinte: (i) a deficiência do mapeamento e da garantia de direitos às terras florestais (LSLA 1), onde menos de 40% da área em terras de florestas têm limites demarcados e reivindicações levantadas e associadas registradas; (ii) a frequência, a extensão (mais de 5% das terras rurais) e a natureza prolongada dos conflitos gerados por aquisições em larga escala de direitos sobre a terra (LSLA 2); (iii) a aplicação pouco frequente e arbitrária de mecanismos de compartilhamento de benefícios (ex., escolas, estradas, etc.) dos investimentos em agricultura (LSLA 6); (iv) a falta ou a aplicação arbitrária de requisitos sociais dos investimentos em larga escala em agricultura (LSLA 12); e (v) a falta de mecanismos justos e rápidos para aplicação dos processos previstos relativos às reclamações diretas caso os grandes investidores agrícolas não cumpram os requisitos contratuais ou legais (LSLA 16). Ainda, nas áreas com mais de 2.500 hectares quase sempre

existem conflitos. Nos casos em que esses conflitos são mediados por instituições judiciais, existe uma grande falta de clareza entre os oponentes e suas informações, a maioria das quais podem ser contraditórias e não totalmente confiáveis.

Além disso, o Pará e o Piauí tiveram uma impressão negativa de várias outras dimensões, embora o painel federal tenha adotado uma visão mais otimista, provavelmente devido ao seu foco na situação de direito. Por exemplo, os dois estados consideraram que as restrições ao uso da terra aplicáveis a qualquer lote de terras rurais podem ser determinadas sem ambiguidades em apenas uma minoria dos casos – menos de 10% no Pará e menos de 40% no Piauí (LSLA 3). Eles também reportaram que as instituições que promovem, canalizam ou adquirem terras ou não têm altos padrões de desempenho ético ou, caso tenham, a implementação é variável. Em qualquer dos casos, as contas não são submetidas a auditorias regulares (LSLA 4). Além disso, eles observaram que as informações requeridas dos investidores não são consistentes e em geral não são suficientes para avaliar a viabilidade e os benefícios do projeto (LSLA 8); e, embora os investidores forneçam algumas ou todas as informações exigidas, essas informações não são disponibilizadas ao público (LSLA 9). No caso do Piauí, o estado muitas vezes desconhece a identidade dos investidores. Ademais, nenhum dos estados considerou que os contratos precisam especificar os acordos de compartilhamento de riscos nem de compartilhamento de benefícios. E os dois estados consideraram que existem procedimentos para cobrir as questões econômicas, sociais e ambientais (embora somente parcialmente no Pará), mas eles não estão implementados de modo eficaz (LSLA 14). Em relação ao investimento agrícola, os membros do painel classificaram a conformidade com os requisitos e salvaguardas ambientais melhor no Piauí do que no Pará (LSLA 13 e LSLA 15); no entanto, apesar da existência de várias de restrições ao uso da terra, como a obrigação do Código Florestal de inscrição no Cadastro Ambiental Rural (CAR)²² e o direito comum do Estado do Piauí, os grandes proprietários e investidores não as consideram como restrições e em geral as leis não são executadas com rigor.

Em termos da convergência de avaliações positivas, o único ponto de acordo total foi o que tratava das negociações transparentes entre os detentores dos direitos de propriedade e os investidores (LSLA 7). Na medida em que os direitos sobre a terra estejam bem documentados, seus proprietários os negociam sem nenhuma interferência do estado. Os membros do painel das avaliações concordaram que as decisões finais sobre aquisição de terras para investimentos em larga escala são feitas entre os detentores dos direitos envolvidos e os investidores; o papel do governo é limitado à verificação da conformidade com as regulamentações aplicáveis, ou seja, se o processo foi feito de maneira transparente e com prazos claramente definidos. Além disso, no Pará e no Piauí, os membros do painel observaram que existem disposições por escrito nas leis ou regulamentos relativos a incentivos para os investidores, mas as mudanças frequentes (ou seja, previsibilidade limitada) não garantem a sua aplicação consistente no futuro (LSLA 5). Os membros do painel federal, refletindo sobre a situação mais ampla em termos nacionais, forneceram uma avaliação menos positiva da clareza e consistência da aplicação dessas disposições.

²² O CAR baseia-se em um nível relativamente baixo de georreferenciamento para definição do uso da terra, especificamente as Áreas de Preservação Permanente (APPs) e Reservas Legais (RL) por propriedade. Também identifica fragmentos de vegetação nativa com o objetivo de delinear mapas digitais a partir dos quais as áreas ambientais possam ser calculadas. As grandes ONGs ambientais no Brasil estão confiantes nos resultados do sistema do CAR. Outros grupos expressam reservas quanto às informações limitadas sobre os direitos de propriedade associados com ele.

4.7 Módulo opcional – Gestão florestal

Outro módulo opcional da LGAF sobre Gestão Florestal também foi aplicado no nível federal e no estado do Pará. As florestas fornecem uma grande variedade de bens e serviços, tanto no âmbito global quanto local. No âmbito local, em muitos países, elas são uma importante fonte de alimentos, combustível e forragem e meios de subsistência em geral para as comunidades locais. As florestas oferecem importantes funções de bens públicos globais das quais a mitigação da mudança climática (por meio de armazenamento de carbono) é atualmente a de maior destaque. Contudo, globalmente as florestas também são um dos recursos mais mal administrados, sofrendo excesso de destruição e consequente (e geralmente irreversível) perda de contribuições para os produtos florestais madeireiros e não madeireiros, biodiversidade e mitigação do clima.

Este módulo tem por objetivo avaliar a qualidade das principais dimensões da governança florestal e de que modo elas podem ser reforçadas quando forem consideradas inadequadas. Por meio de um conjunto de perguntas especializadas, o módulo explora aspectos de governança tais como os incentivos disponíveis em um país para promover a mitigação da mudança climática, o modo como a gestão e os recursos florestais abordam os impulsores do desmatamento, o reconhecimento legal dos direitos dos povos indígenas, a participação das comunidades locais nos planos de uso da terra, as iniciativas para controlar a exploração ilegal de madeira e a corrupção, etc. Quando os sistemas existentes são considerados inadequados, o módulo indica o caminho para verificação e análise adicionais. Os resultados, que foram muito parecidos, com ligeiras divergências e muitas classificações convergentes, são mostrados na Tabela 26 a seguir.

As convergências positivas incluem os seguintes indicadores: (i) reconhecimento e proteção legal adequados pelo menos de alguns dos bens e serviços públicos das florestas (FGI 2i); (ii) compromisso do país e maior cobertura em termos de sistemas de certificação florestal e cadeias de custódia que visem promover a exploração sustentável de produtos florestais madeireiros e não madeireiros (FGI 3i); (iii) amplo reconhecimento legal dos direitos dos indígenas e das populações tradicionais para explorar os recursos florestais (FGI 4i); (iv) e os esforços do governo, embora parciais, para detectar e controlar os crimes ambientais, incluindo a corrupção e a exploração ilegal de madeira (FGI 6i).

O Código Florestal Brasileiro, Lei 12651 de 2012, constitui um grande avanço para a proteção das florestas e de outros ecossistemas sensíveis no Brasil. Ele exige que: (i) todos os proprietários rurais privados mantenham uma porcentagem de vegetação nativa com as Reservas Legais (RLs),²³ e (ii) os proprietários de terras mantenham Áreas de Preservação Permanente (APPs), como florestas ribeirinhas nas margens dos cursos de água, em encostas íngremes, nos topos das montanhas e outras semelhantes.

²³ O percentual a ser mantido como Reservas Legais varia de 80% na Amazônia a 35% no Cerrado dentro da Amazônia Legal, até 20% no restante do Brasil.

Tabela 26 Governança florestal

			Pontuação		
Dim-FGI		Tópicos	BR	PA	
1	i	Assinatura e ratificação, por parte dos países, de convenções e tratados internacionais	C	C	
1	ii	Implementação de incentivos para promover a mitigação da mudança climática por meio da silvicultura	C	C	
2	i	Aspectos de bem público das florestas reconhecidos por lei e protegidos	B	A	
2	ii	Planos de gestão e orçamentos florestais abordam os principais impulsores do desmatamento e da degradação	B	C	
3	i	Compromisso do país com os sistemas de certificação florestal e de cadeia de custódia para promover a colheita sustentável de produtos florestais madeireiros e não madeireiros	B	B	
3	ii	Compromisso do país com as PMEs como forma de promover a concorrência, a geração de renda e o emprego rural produtivo	B	C	
4	i	Reconhecimento legal dos direitos tradicionais e indígenas aos recursos florestais	A	B	
4	ii	Compartilhamento previsto em lei dos benefícios ou rendimentos provenientes das florestas públicas com as comunidades locais e sua implementação	C	B	
5	i	Os limites da área de florestas dos países e a classificação em diversos usos e propriedade estão claramente definidos e demarcados	C	C	
5	ii	Nas áreas rurais, os planos de utilização das terras florestais e as alterações desses planos baseiam-se na contribuição do público.	C	C	
6	i	Abordagem do país para o controle de crimes contra as florestas, inclusive exploração ilegal de madeira e corrupção	B	B	
6	ii	Iniciativas dos órgãos internamente e compartilhadas com outros órgãos, além da colaboração entre várias partes interessadas para combater os crimes florestais e a conscientização de juízes e promotores	B	C	

O novo Código Florestal também obriga os proprietários de terras a registrar suas propriedades no Cadastro Ambiental Rural (CAR).²⁴ O CAR é um cadastro eletrônico de propriedades rurais privadas mantido por uma entidade ambiental oficial cujo objetivo é monitorar, supervisionar, controlar, planejar e garantir de modo eficaz a conformidade ambiental das propriedades rurais. Esse cadastro contém detalhes de referências geográficas da área total das propriedades agrícolas, das áreas reservadas para uso alternativo, APPs e RLs. O CAR fornecerá informações essenciais para o monitoramento e controle do uso de terras rurais privadas, incluindo a conformidade com as obrigações de reflorestamento. O sistema será capaz de distinguir entre desmatamentos legais e ilegais e facilitará o

²⁴ Lei Federal 12651 de maio de 2012, artigos 29, 30 e 53, conforme as modificações da Lei 12727 de outubro de 2012 e do Decreto Federal 7830 de outubro de 2012.

planejamento do uso das terras. Os órgãos ambientais estaduais deverão receber, analisar e aprovar as entradas do cadastro ambiental rural e vinculá-las ao sistema nacional (SICAR).

A implementação do CAR é uma prioridade do Governo Federal. O forte compromisso do MMA, do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA) e dos Órgãos Estaduais de Meio Ambiente (OEMAs) para implementar o SICAR é evidenciado por: (i) acordos técnicos assinados pelos OEMAs e MMA; (ii) investimentos feitos pelo MMA para fornecer imagens por satélite para mapeamento de propriedades e posses rurais a fim de criar um banco de dados do sistema de informações geográficas (GIS) do SICAR, destinado à implementação do CAR; e (iii) progresso de alguns estados no processo de regulamentação ambiental.

Uma limitação importante nesse momento é a falta de uma ligação explícita entre o registro do CAR²⁵ e o cadastro sobre os direitos de propriedade e os limites da propriedade. Como os proprietários são os agentes mais prováveis de mudar seu comportamento com respeito ao uso de terra, a atual ausência desta ligação reduz a alavancagem dos decisores políticos em incentivar umas mudanças comportamentais.

Em termos da convergência de avaliações negativas entre os indicadores de gestão florestal, deve-se observar o seguinte: (i) a necessidade de melhorar a implementação de convenções internacionais sobre sustentabilidade que foram assinadas pelo Brasil (FGI 1i); (ii) o fraco desempenho relativo à implementação de incentivos para promover a atenuação da mudança climática por meio das florestas (FGI 1ii), nas quais os incentivos como PES e REDD+ são escassos, o financiamento geralmente não está disponível e os programas não são considerados como tendo boa relação custo-benefício; (iii) a demarcação limitada das florestas e principalmente a falta de clareza na determinação da posse das propriedades em diversas regiões, resultando em um alto grau de disputas de propriedades (FGI 5i); e (iv) a desconexão entre os planos de uso das terras florestais e a geração de bens e serviços públicos (FGI 5ii), onde tal contribuição é amplamente ignorada na finalização dos planos, embora a contribuição do público seja desejada na preparação e modificação dos planos de uso da terra.

Finalmente, em alguns itens, o Pará avaliou a realidade de forma menos otimista que os membros do painel federal. Essas avaliações incluíram: (i) a prioridade dada ao tratamento dos impulsores do desmatamento e da degradação nos planos e orçamentos para o desenvolvimento florestal; (ii) o compromisso do governo com as PMEs como forma de promover a concorrência, a geração de renda e o emprego rural produtivo; (iii) e a frequência dos esforços e a dimensão dos investimentos voltados para o controle dos crimes florestais, incluindo a exploração ilegal da madeira e a corrupção.

²⁵ O lei 12.651/2012 que estabelece o Código Florestal faz claro que o CAR não implica reconhecimento de nenhum direito ou título ao terreno. Um dos objetivos do CAR é apoiar uma política ambiental com uma ferramenta que pode se utilizar imediatamente, sem esperar um longo processo de titulação.

4.8 Módulo opcional: Regularização fundiária

Um novo módulo opcional da LGAF sobre Regularização Fundiária foi desenvolvido e aplicado no Pará e em São Paulo. A regularização da posse abrange a legalização por estatuto da ocupação informal ou ilegal da terra, fornecendo aos ocupantes o direito legal de propriedade, ocupação ou uso da terra. O Módulo de Regularização Fundiária da LGAF complementa as dimensões existentes definidas na LGAF principal. A Tabela 27 descreve as 18 dimensões que fazem parte do módulo de regularização (ver o módulo completo no Anexo 4) e o desempenho do Pará e de São Paulo em relação a esses critérios.

As avaliações do Pará e de São Paulo revelaram que as áreas mais fortes das atividades de regularização são os incentivos para a participação dos ocupantes, o envolvimento ativo dos ocupantes na regularização urbana (atrasos no estabelecimento de contato com todos os titulares dos direitos são comuns na regularização rural), a eficiência dos mecanismos de solução de controvérsias e o reconhecimento dos direitos das mulheres à terra. Pelo menos em relação à regularização urbana, a natureza progressiva do Estatuto da Cidade (2001) e o repasse da implementação por meio dos municípios podem ter contribuído bastante para esses pontos fortes. Para a regularização rural, os atrasos no estabelecimento de contato com todos os detentores dos direitos são comuns.

A última década no Brasil apresentou uma abundância de leis de regularização de terras, que melhoraram o processo de regularização e construíram um mecanismo melhor para resolver os direitos formais existentes em áreas sujeitas a regularização, além de fornecerem uma compensação justa quando necessário. O Quadro 12 descreve as últimas leis e iniciativas. Embora essas mudanças progressivas tenham ajudado a dar impulso à expansão da regularização de terras, principalmente àquelas voltadas ao interesse social, ainda existem muitos hiatos a serem preenchidos. A maioria desses hiatos estão relacionados com a falta de recursos financeiros e humanos e ao treinamento do pessoal.

Um dos maiores empecilhos à regularização de terras urbanas, confirmado pelas avaliações do Pará e de São Paulo, é a falta de um planejamento abrangente, quando há algum, de regularização nas cidades com maiores problemas de regularização. Isso gera uma falta de coordenação de recursos, pessoal, equipamentos e treinamento nos esforços de regularização e resulta na execução de uma regularização pontual. Como se pode esperar, portanto, as duas avaliações constataram que nem as estratégias de atenuação nem as tentativas de exclusão de áreas de risco ou protegidas são eficazes no tratamento sistemático dos requisitos ambientais nas áreas que estão sendo regularizadas.

Tabela 27 Regularização fundiária

Módulo opcional de regularização fundiária		Pontuação	
Indicador	Tópico	PA	SP
1	Quaisquer restrições ao comércio de propriedades regularizadas são aceitas e cumpridas por aqueles que recebem certificados em consequência de regularização.	C	C
2	Para a regularização de terras privadas, existe um mecanismo eficaz para harmonizar os direitos dos ocupantes e dos detentores dos direitos das propriedades privadas.	D	C
3	A regularização não é realizada em áreas de risco e protegidas.	C	C
4	Nas cidades com grandes desafios para regularização, existe um plano abrangente de regularização.	D	D
5	Existem incentivos claros para a participação dos ocupantes no processo de regularização.	B	B
6	Existe um processo claro e bem-documentado, bem como responsabilidades para regularização.	C	C
7	Existe um envolvimento ativo por parte dos ocupantes no processo de regularização. (Urbano)	B	A
7	Existe um envolvimento ativo por parte dos ocupantes no processo de regularização. (Rural)	C	C
8	Os lotes de terra são definidos e registrados de uma maneira que é entendida pela comunidade. (Urbano)	C	A
8	Os lotes de terra são definidos e registrados de uma maneira que é entendida pela comunidade. (Rural)		B
9	Os lotes de terra são definidos e registrados de uma maneira que pode ser mantida com eficiência e economia.	C	A
10	Existe uma pronta transferência dos dados de regularização para o sistema a fim de registrar formalmente os direitos sobre a terra.	D	A
11	Existe um processo eficiente para registrar e acompanhar os conflitos que surgem durante a regularização.	D	C
12	Existe um processo eficiente para a solução de controvérsias.	B	A
13	A política de regularização não tem brechas que permitam o abuso da boa vontade do governo.	A	D
14	As provas de elegibilidade para regularização são acessíveis e a concessão de direitos aos ocupantes é pragmática e incremental.	n/d	B
15	Existe um sistema eficiente para monitorar e avaliar as atividades de regularização.	D	D
16	A regularização é executada da maneira mais econômica possível. (Urbano)	D	A
16	A regularização é executada da maneira mais econômica possível. (Rural)		B
17	A regularização é executada de maneira oportuna.	D	D
18	Os direitos das mulheres foram totalmente regularizados.	A	A

Quadro 12 Últimas leis e iniciativas

Últimas leis e iniciativas sobre regularização de terras

Desde a década de 1990, o Brasil implementou um conjunto de inovações para a regularização de áreas urbanas e rurais. Algumas das leis e iniciativas mais importantes que foram analisadas pelo IPEA (2010) são:

- Estatuto das Cidades, Lei nº 10.257 de 2001– um conjunto de leis que estabelecem uma regulamentação democrática das cidades do Brasil.
- Novo Código Civil, Lei nº 10.406 de 2002 – deu importantes contribuições aos direitos de propriedade que têm um papel importante na regularização urbana.
- Ministério das Cidades 2003 – um ministério responsável pela articulação de soluções para os problemas das cidades brasileiras.
- Lei nº 481 de 2007 – novas regras para a regularização de terras.
- Terra Legal, Lei nº 11.952 de 2009 – define o destino de terras para a regularização rural e urbana na região amazônica.
- Lei nº 11.977 de 2009, Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV) – estabelece a regularização em áreas urbanas.

Programa Papel Passado (2003) – criado pelo Ministério das Cidades com o objetivo principal de ajudar os municípios e estados no processo de regularização de assentamentos urbanos informais.

Outra limitação constante observada nos dois estados é a falta de mecanismos eficientes para monitoração e avaliação das atividades de regularização. Na verdade, em muitos estados brasileiros não existe nenhuma estimativa oficial do número de ocupações informais de terras. E quando essas estimativas existem, raramente são atualizadas para refletir as reduções devidas à atividade de regularização e os aumentos devidos a novas ocupações informais. Além disso, as duas avaliações constataram que, embora as restrições impostas à negociação subsequente de propriedades regularizadas geralmente sejam explicadas por aqueles que recebem os certificados, essas restrições são amplamente ignoradas.

Os esforços de regularização em São Paulo tiveram uma classificação melhor do que os do Pará em termos de relação custo-benefício e na definição e no registro de lotes de terra de uma maneira que seja entendida pelas comunidades regularizadas e que possa ser mantida de forma sustentável. Por exemplo, o Quadro 13 descreve os pré-requisitos para a regularização de terras. Segundo a legislação o tempo legal para análise e registro de títulos é de 30 dias. Ocorre que em muitos estados brasileiros, o processo de regularização, segundo as informações recebidas, leva um longo tempo para fazer o registro formal, por problemas documentais ou de confecção do título, normalmente mais de seis meses de acordo com a avaliação do Estado do Pará. Já em São Paulo, a modernização do sistema de informação dos cartórios reduziu esse tempo para um máximo de 15 dias entre o término da regularização e a transferência de dados para o sistema, com a documentação formal dos direitos fundiários no Registro. No entanto, em São Paulo os membros do painel concordaram que ainda são necessárias novas regras e uma governança mais forte para a regularização em geral e, mais especificamente, para a regularização de terras privadas, de modo que as brechas para abuso da boa vontade do governo possam ser limitadas. Deve-se observar que, na maioria dos casos de regularização de interesse social, esses abusos são bem limitados.

Quadro 13 Pré-requisitos para a regularização de terras

Pré-requisitos para regularização da posse de terras rurais por tamanho da propriedade

- Para regularizar pequenas propriedades e receber uma doação de até 100 hectares, o beneficiário deve preencher os seguintes requisitos: (i) posse contínua; (ii) uso eficaz da terra por no mínimo um ano; (iii) falta de oposição por parte de terceiros; (iv) ausência de outros direitos de propriedades rurais; (v) não recebimento de outras concessões de terra ou de quaisquer incentivos do programa de reforma agrária; e (vi) uso adequado dos recursos naturais.
- Para propriedades médias e grandes, os requisitos para a regularização da posse de terra são: (i) o beneficiário precisa explorar a área por mais de um ano de acordo com a legislação ambiental; (ii) o beneficiário deve residir na área ou nas proximidades; (iii) o beneficiário deve ter, como atividade principal, a agricultura e extração de produtos florestais; (iv) o beneficiário não pode ter função pública; (v) o beneficiário não pode ter recebido nenhum incentivo da reforma agrária; (vi) não existe oposição por parte de terceiros em relação à ocupação; e (vii) o beneficiário tem que ser legalmente capaz de comprar terras.

SEÇÃO 5 PONTOS FORTES DA GOVERNANÇA FUNDIÁRIA BRASILEIRA

Com base nas classificações dos indicadores da LGAF, nos workshops associados e em algumas revisões, a avaliação identificou quatro áreas de pontos relativamente fortes da governança fundiária brasileira. Esses pontos fortes incluem a garantia dos direitos de propriedade, a transparência na alocação de terras públicas, a acessibilidade do público às informações fundiárias registradas e a crescente transparência associada com a influência emergente dos movimentos democráticos e sociais. Todas as iniciativas de reformas em andamento poderiam aproveitar esses pontos fortes, aprender as lições do passado recente e atingir impactos positivos de desenvolvimento para a agricultura, o meio ambiente, o desenvolvimento urbano e a proteção social. Esta seção analisa brevemente cada um desses pontos.

5.1 Reconhecimento dos direitos de propriedade

As avaliações demonstraram que existe um amplo reconhecimento dos direitos de propriedade, incluindo os de grupos vulneráveis, mesmo que a administração da justiça muitas vezes não seja tão eficiente e acessível como desejado. Mulheres, indígenas e populações tradicionais, aqueles cuja terra foi desapropriada e mesmo os pobres, que têm a posse informal de terras, possuem proteção e recursos legais no Brasil.

Para as mulheres, um grupo vulnerável em vários países em desenvolvimento, a situação dos direitos de propriedade reportada é encorajadora. Conforme observado nas avaliações, mais de 45% das terras registradas para pessoas físicas estão no nome de mulheres, quer individualmente ou em conjunto. Além disso, as mulheres, incluindo as divorciadas, receberam uma atenção específica e às

vezes um tratamento favorável em programas sociais rurais e urbanos, como a reforma agrária, o Minha Casa Minha Vida e programas mais amplos de regularização de terras urbanas.

Os progressos recentes no reconhecimento dos direitos de propriedade de indígenas e populações tradicionais também são dignos de nota. Por exemplo, os índios e quilombolas receberam proteções legislativas quanto aos seus direitos de propriedade da terra em condições específicas. Em um número de casos cada vez maior, suas terras foram levantadas e mapeadas e foram emitidos títulos comunitários. Mesmo os fundos de doadores como os recentes empréstimos do Banco Mundial foram priorizados para financiar essas atividades no Pará e no Piauí. A avaliação também constatou um amplo reconhecimento legal dos direitos dos indígenas e das populações tradicionais de explorar os recursos florestais. No contexto de aquisições de terras em larga escala, a avaliação também observou que, uma vez que os direitos das terras estejam bem-documentados, os detentores dos títulos as negociam de forma independente, com o estado exercendo um papel predominantemente regulatório.

Em muitas sociedades, a desapropriação de terras por domínio eminente é uma das principais fontes de privação; mas no Brasil geralmente é paga uma indenização pela propriedade e outros direitos, tais como direitos de acesso, embora na maioria dos casos o nível ainda seja considerado insuficiente. Os membros do painel de todas as avaliações também concordaram que existem vias independentes e acessíveis para apelação contra desapropriações, embora as estimativas da sua eficiência fossem variáveis. Além disso, no caso de desapropriação por reforma agrária, o governo precisa primeiro estabelecer que a terra em questão não está tendo uma função social, o que normalmente significa que a produção não existe ou é baixa.

Embora as melhorias na terra, tais como estruturas, sejam em geral indenizadas em dinheiro, no caso de áreas não urbanizadas são fornecidos títulos da dívida agrária versáteis, com taxas de rendimento competitivas e prazos de vencimento que variam de 10 a 20 anos. A existência de um mercado secundário desses títulos significa que aqueles que desejarem ter a indenização em dinheiro em curto prazo têm um meio de conseguir. Além disso, esses títulos podem ser usados para pagar impostos ou dados como garantia para participar de licitações públicas, aumentando assim o seu valor.

Finalmente, para os pobres que ocuparam terras de modo informal, seja em ocupações urbanas ou em áreas rurais por meio da agricultura familiar, a possibilidade de obter direitos de propriedade com base em usurpação existe desde o início do país de acordo com as leis de registro; no entanto, as iniciativas de regularização mais proativas da última década aceleraram essa formalização. As avaliações constataram a existência de legislação para o reconhecimento formal de ocupações incontestadas de longo prazo em terras públicas e privadas e a ausência de uma cultura de pagamento de taxas informais (tais como propinas) pelo primeiro registro das propriedades. No Piauí, uma nova lei estadual de 2011 visou especificamente a regularização por meio da doação de terras a famílias de agricultores (menos de 100 hectares) que cultivaram a terra por no mínimo cinco anos. E no âmbito nacional, o Estatuto da Cidade de 2001 permeou a regularização urbana *in-situ* de muitos residentes de assentamentos urbanos informais (favelas). Tanto os mecanismos de usurpação como de regularização também se aplicam à posse incontestada de média e larga escala com algumas restrições, levando a alguns casos de grande concentração de propriedade de terras, como foi observado por Silva (1996) e Reydon (2011), entre outros.

5.2 Transparência na alocação de terras públicas

A avaliação mostrou que a transferência de terras públicas para novos proprietários está sujeita a regras claras que são cumpridas em sua maioria e que a propriedade de terras públicas geralmente é justificada pelo fornecimento de bens públicos. As transferências de terras desapropriadas que os membros do painel ressaltaram foram quase sempre para interesses privados sob a orientação de políticas de interesse social, com as transferências para assentamentos da reforma agrária e depois para os sem-terra, de acordo com as regras do INCRA – o Estatuto da Terra (Lei nº 4504 de 1964). Isso está de acordo com as conclusões de um estudo de Reydon (2011) avaliando o programa de reforma agrária, que mostrou que praticamente todos os beneficiários são os que precisam de terra. Os processos onerosos de alocação (SPU, INCRA e MDA) de terras rurais baseiam-se nas regras da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT), e são transparentes e claramente definidos. Os processos não onerosos de alocação de terras rurais (concessão de uso, etc.) da reforma agrária são protegidos por meio de um esforço conjunto entre o INCRA, usando seus registros, e os movimentos sociais locais que estão diretamente envolvidos nessas concessões. A transparência da regularização de terras urbanas é igualmente protegida pelos órgãos estaduais de gestão (SPU, ICMBIO, Ministério das Cidades) e pelos movimentos sociais envolvidos no processo.

5.3 Acessibilidade de informações sobre terras registradas ao público

A maioria das informações sobre terras públicas e privadas que foram registradas nos cartórios ou que foram coletadas por órgãos públicos (como INCRA, SPU e os institutos de terras do estado) pode ser acessada pelo público caso a caso, embora existam grandes hiatos de informações devido a propriedades não registradas, à falta de confiabilidade das informações registradas e ao grande número de registros não digitalizados. Os direitos de propriedade, suas localizações descritivas e outras informações contidas nos registros, como documentos de gravames, restrições públicas e econômicas sobre as propriedades, podem ser acessados e estão disponíveis a quem estiver interessado e de forma razoavelmente pontual mediante o pagamento de taxas geralmente baixas. No entanto, devido às limitações de georreferenciamento, raramente é possível obter dados de forma mais sistemática sobre todas as propriedades de uma determinada localidade. Informações sobre as propriedades rurais públicas e privadas registradas no INCRA estão prontamente disponíveis nesse órgão. Informações sobre as propriedades registradas na SPU, basicamente propriedades do governo para uso especial (alocadas para órgãos específicos) ou uso dominical (exceto terras devolutas), podem ser prontamente acessadas nesse órgão. As concessões de terras públicas e outras atividades governamentais relativas a terras são publicadas no Diário Oficial, o que significa que as informações públicas são disponibilizadas prontamente em relação aos autos do governo federal em uma base caso a caso, embora não de forma mais sistemática.

5.4 Transparência e a influência de movimentos democráticos e sociais

Desde a abertura democrática em 1985, vários movimentos sociais associados com a terra passaram a ter uma voz e conseguiram promover a busca e a proteção dos direitos de propriedade para os pobres. O Movimento dos Trabalhadores Sem Terra (MST) e as diversas associações de sem

teto estão entre eles. Esses movimentos estão por trás de muitas leis e regulamentos que tornaram possível o acesso das classes sociais menos privilegiadas aos direitos que os donos das propriedades sempre tiveram.

O inovador Capítulo sobre Política Urbana da Constituição Federal de 1988 resultou em melhorias significativas das condições para a participação política da população urbana nos processos legais e de tomada de decisões. E grande parte desse capítulo resultou da “Emenda Popular da Reforma Urbana” que foi formulada, analisada, divulgada e assinada por mais de 130.000 organizações sociais e indivíduos envolvidos no Movimento da Reforma Agrária. Assim foi definida a noção da *função social de propriedade* de uma maneira que ela se imporia como um novo paradigma jurídico, substituindo a liberal estabelecida pelo Código Civil de 1916.

As avaliações do Pará e de São Paulo revelaram que, na atividade de regularização de terras urbanas, tanto os incentivos para a participação dos ocupantes como o envolvimento ativo correspondente dos ocupantes na regularização são fortes. A natureza progressiva do Estatuto da Cidade (2001) e o repasse da implementação por meio dos municípios podem ter contribuído bastante para esses pontos fortes. Em contrapartida, atrasos no estabelecimento de contato com todos os titulares são comuns na regularização rural.

Nesse sentido, houve várias iniciativas federais voltadas para aumentar a transparência das operações do governo, incluindo as relativas à terra. Elas incluíram a Lei Complementar nº 131 de 2009, que determina a disponibilidade, em tempo real, de informações detalhadas sobre orçamentos e as questões financeiras da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios. Além disso, o Conselho Nacional da Justiça foi criado em dezembro de 2004, que por sua vez criou o Fórum Agrícola em 2009, que foi responsável por muitas das articulações relacionadas com questões fundiárias no domínio jurídico. Ademais, os muitos órgãos de governança fundiária (Justiça, INCRA, MDA, SPU, Ministério das Cidades), criaram espaços para mediação de conflitos. E os conflitos entre as organizações são mediados pela Advocacia Geral da União (AGU). Embora nenhuma dessas iniciativas ainda funcione muito bem, elas estão ajudando a desenvolver um maior grau de abertura e responsabilização na governança fundiária do Brasil.

SEÇÃO 6 PONTOS FRACOS DA GOVERNANÇA FUNDIÁRIA BRASILEIRA

Apesar dos pontos fortes descritos na seção 5, o desafio da reforma não foi amplamente atendido, em parte devido aos pontos fracos estruturais, institucionais e de governança, em parte devido a uma falta de recursos e em parte devido a uma falta de consenso quanto ao caminho a seguir. Uma linha comum é a complexidade da estrutura jurídica e institucional das terras no Brasil. Uma das consequências da história jurídica do Brasil e da multiplicidade de leis, regulamentos e agentes responsáveis (incluindo diferentes esferas de governo) pelo mesmo assunto, é o espaço criado para diferentes interpretações, que gera conflitos e a falta de cumprimento das leis.

Com base nas classificações dos indicadores da LGAF, nos workshops associados e em algumas revisões bibliográficas, a avaliação identificou seis áreas de pontos relativamente fracos da governança fundiária brasileira. Esses pontos fracos incluem: (i) a existência de grandes áreas de terras devolutas; (ii) limitações dos cartórios; (iii) ausência de um registro oficial e integrado de terras públicas e privadas; (iv) baixos níveis de tributação das propriedades; (v) uma desconexão entre a oferta de terras urbanas, planejamento do uso da terra e regularização por um lado e da demanda do outro lado; e (vi) governança negligente de florestas e da aquisição de terras em larga escala. Esta seção analisa brevemente cada um desses pontos fracos.

6.1 Grandes áreas de terras devolutas

Existe uma percepção clara de que a falta de governança sobre terras públicas, especialmente a categoria de terras devolutas, é um dos principais problemas da governança fundiária brasileira. Como uma grande área de terras públicas enquadra-se nessa categoria, essas terras estão propensas a sofrer de apropriação privada por meio da posse. A perpetuação desse processo é considerada como a brecha que sustenta a falta de controle do governo sobre suas terras e políticas fundiárias, minando totalmente os esforços de melhorar a governança fundiária no país. Como foi destacado na avaliação fundiária do Banco Mundial (2011), um quinto da Amazônia brasileira ainda está juridicamente definido como terras devolutas, e uma parte considerável de áreas públicas identificadas nas décadas de 1970 e 1980 não foi distribuída e usada conforme planejado. A identificação do estado sobre os diferentes tipos de ocupação de terras públicas é um passo importante para capacitar-se e à sociedade civil para controlar o uso das terras e dos recursos naturais.

Conseqüentemente, as estimativas sobre a completude da identificação e do mapeamento das terras públicas variaram entre as avaliações desde menos de 30% no Piauí a 40% em São Paulo e até acima de 50% pelos membros do painel federal. Os principais órgãos públicos (MDA, INCRA, SPU, e os institutos estaduais de terras) não têm uma política clara de procedimentos em termos de terras devolutas. As políticas que esses órgãos e outros, como o ICMBIO e o Ministério das Cidades, implementaram em relação a essas terras foi a regularização da posse, tanto rural como urbana, geralmente em favor das populações vulneráveis.

6.2 Limitações das informações registradas

Outro desafio constante da governança fundiária no Brasil é a falta de confiabilidade dos registros de direitos de terras privadas devido às limitações do sistema de registro imobiliário. Os cartórios são entidades privadas que oferecem uma função pública por concessão. Consequentemente, eles têm dificuldades para integrar-se com os outros órgãos relativos à terra. Além disso, as estruturas de incentivos não estimulam a geração de um registro oficial de direitos de propriedade no nível de cartório. As taxas baseiam-se no número de registros e não na exatidão das informações que estão sendo registradas. Talvez em consequência disso, as avaliações tenham constatado que, apesar da rentabilidade observada, os cartórios, exceto em São Paulo, geralmente não estão nem fazendo os investimentos de capital adequados, mesmo para suas necessidades de curto prazo.

As avaliações mostraram que a cobertura do registro imobiliário é muito incompleta e está desatualizada. No Pará, menos de 50% das propriedades urbanas foram reportadas como formalmente registradas, enquanto no Piauí e em São Paulo são consideradas como menos de 70%. Para as propriedades rurais, a situação no Pará e no Piauí foi classificada do mesmo modo que as propriedades urbanas. Além disso, quase unanimemente, os registros sobre terras públicas e privadas foram considerados desatualizados em pelo menos 50% dos casos. As taxas relativamente altas de da transferência formal da propriedade podem ser parcialmente responsáveis por essas limitações, assim como podem desincentivar os proprietários de registrar as transferências e outras transações e inadvertidamente incentivar a subdeclaração dos valores das transações nos cartórios.

Outro problema com o registro imobiliário é a frequente falta de georreferenciamento. A consequência disso tem sido a duplicação de reclamações e a propagação de falsas reclamações. Todas essas avaliações dos três estados reportaram que menos de 50% dos documentos das terras particulares inscritas no registro são prontamente identificáveis nos mapas do registro ou cadastro. Mesmo quando as propriedades são registradas nos cartórios existentes em cada distrito, os tabeliães não investigam as informações nem os documentos usados para o registro de propriedades privadas. Além disso, as informações nos seus registros não são consolidadas, levantando questões adicionais de confiabilidade e tornando quase impossível acessar informações sobre o número e a área das propriedades registradas e as posses de terras em uma determinada localidade. A localização dos imóveis que aparecem no cadastro dos cartórios geralmente é apenas descritiva e não inclui mapas nem outras informações espaciais. A Lei 10267 de 2001 estabeleceu a obrigação dos proprietários de fornecer o georreferenciamento dos imóveis com modificações nos registros, mas existe um grande acúmulo de serviço.

O problema consiste em que, quando o cartório registra a escritura ou outro documento, ele atribui um grau de legitimidade à reivindicação em qualquer local do país, mesmo sem investigar a autenticidade dos documentos de apoio. Quando outra pessoa desejar reivindicar a propriedade com base nesse documento, a reivindicação muitas vezes não pode ser rastreada. O tabelião não tem controle sobre os documentos da transação feitos no seu cartório, portanto as possibilidades de fraude nesses processos são grandes. A Comissão Parlamentar de Inquérito que investigou a ocupação de terras públicas na Região Amazônica (CPI da Grilagem)²⁶ mostrou como a situação era grave e ainda é, bem como o papel que os cartórios desempenharam ao atribuir uma legitimidade aparente a reivindicações fraudulentas generalizadas. O estudo de LIMA (2002) mostrou que, depois de fazer sua própria investigação, o judiciário conseguiu cancelar vários registros (cerca de 48,5 milhões de hectares) de

²⁶Consultar: <http://arisp.files.wordpress.com/2009/10/33421741-relatorio-final-cpi-terras-amazonas-grilagem.pdf>.

proprietários que tinham propriedades registradas nos cartórios do Estado do Amazonas. Estudos de Barreto *et al.* (2008)²⁷ e do Banco Mundial (2011) mostraram resultados semelhantes para áreas urbanas.

A regulamentação também é um desafio na prática, já que as avaliações de todos os três estados mostraram que, exceto para as terras privadas em São Paulo, não existem padrões de serviços significativos para o acesso do público às informações fundiárias. Para regulamentar e inspecionar os cartórios, cada estado tem um departamento de assuntos internos (Corregedoria) a ser supervisionado pelo Conselho Nacional de Justiça (CNJ). No entanto, existem grandes hiatos na supervisão nos estados brasileiros do Norte e do Nordeste.

Os problemas dos cartórios não foram estudados a fundo, mas a LGAF (LGI 16 e 17) mostra as dificuldades que os tabeliães enfrentam para assumir a responsabilidade do registro sem ter as ferramentas adequadas.

6.3 Ausência de um registro oficial e integrado de terras públicas e privadas

Diretamente relacionada às limitações abordadas anteriormente, outra área de comprometimento da governança fundiária do Brasil é a ausência de um registro integrado de terras públicas e privadas. Os principais órgãos responsáveis pelas terras públicas não dispõem de um registro integrado e usam definições jurídicas diferentes. A ausência de um registro integrado de terras públicas e privadas significa que os órgãos estaduais encarregados da gestão das terras públicas estão, em grande parte, operando sem um inventário de imóveis adequado, que seria um elemento fundamental da boa administração. Com relação a isso, as avaliações de todos os três estados concluíram que é geralmente impossível acessar informações sistemáticas sobre o inventário de terras públicas. Esta é uma limitação significativa da execução das políticas públicas, como planejamento adequado do uso da terra ou processos de tomada de decisões sobre infraestrutura, bem como sobre a capacidade da sociedade civil de responsabilizar os governos.

A Lei nº 10.267 de 2001 e os decretos regulatórios²⁸ exigiram que os proprietários de terras apresentassem um plano georreferenciado de suas propriedades relacionado com suas subdivisões e alienações, tais como hipotecas que os cartórios devem encaminhar ao INCRA para certificação. Somente os imóveis com mais de 250 hectares precisam ser georreferenciados até o fim de 2013. Os prazos para propriedades menores são muito posteriores. O tabelião verifica a propriedade em seus registros e os envia ao INCRA, o qual, por sua vez, os inclui em seu sistema (base i3geo).²⁹ Além das propriedades privadas fornecidas pelos cartórios em todo o país, este sistema inclui as informações do próprio INCRA relacionadas a terras públicas, áreas de assentamento, terras de quilombolas e outras informações recebidas de diferentes órgãos estaduais e federais (ex.: Unidades de Conservação e Terras Indígenas).

A soma de todas as propriedades privadas e públicas, tanto certificadas como não certificadas pelo INCRA, eleva-se a 62,2% da superfície do país, mas há discrepâncias nessa contabilidade. Os imóveis privados e públicos georreferenciados, certificados pelo INCRA, abrangem uma área de 114,3

²⁷ <http://www.imazon.org.br/publicacoes/livros/quem-e-dono-da-amazonia-uma-analise-do>

²⁸ A Resolução nº 578 de 16 de setembro de 2010, que aprova a revisão da 2ª Edição da Norma Técnica para Georreferenciamento de Imóveis Rurais, especificou que o proprietário deve fornecer uma Certificação de Titularidade com conteúdo totalmente atualizado ou um certificado de Propriedade Plena.

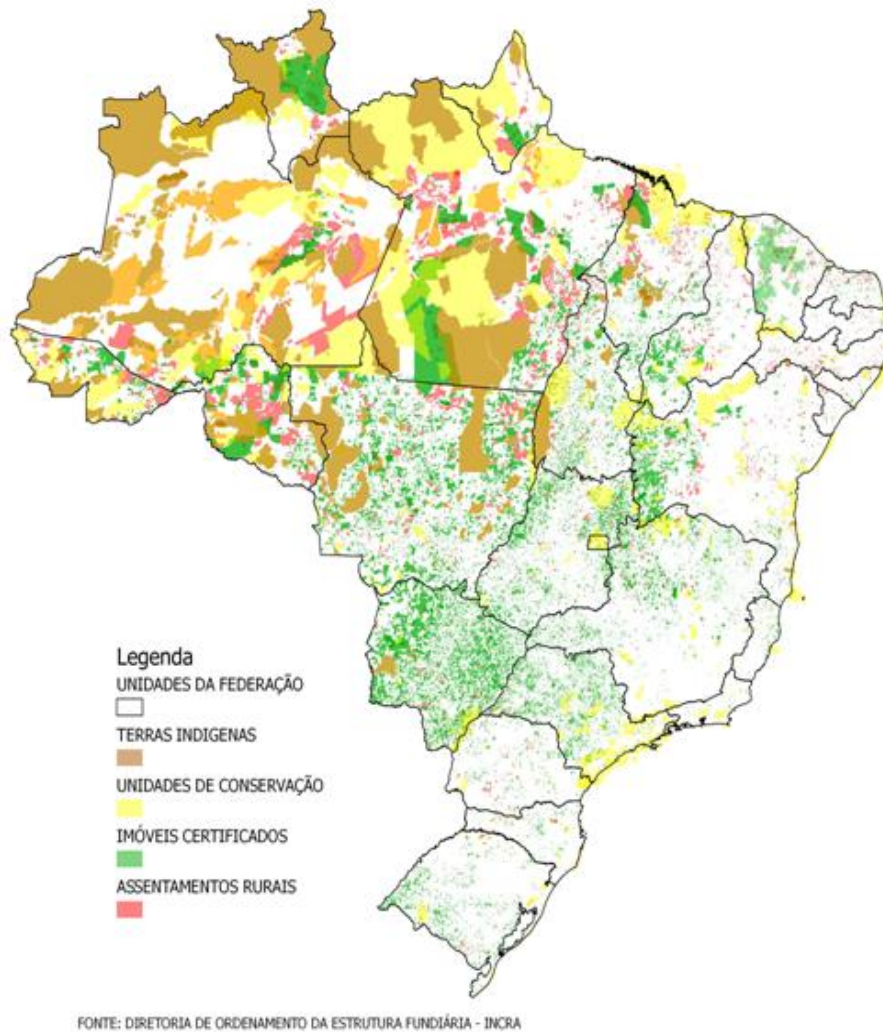
²⁹ Este banco de dados existe há cerca de dez anos; ele é atualizado à medida que os proprietários legalizam suas propriedades nos cartórios. Portanto, é de se esperar que dentro de alguns anos, esses números aumentem significativamente.

milhões de hectares (44.437 propriedades). A Figura 3 apresenta a distribuição de terrenos conforme o tipo. A título de comparação, as áreas públicas não certificadas mas georreferenciadas (assentamentos, Unidades de Conservação, Terras Indígenas, quilombolas) perfazem um total acima de 415,3 milhões de hectares. Essas duas categorias somam mais de 529 milhões de hectares e um total aproximado de 54.000 propriedades, conforme mostra a Tabela 28. Existem aproximadamente 120 milhões de hectares de terras públicas nesse cadastro, sem contar as terras abandonadas.

Tabela 28 Propriedades certificadas, 7 de março de 2013

	Número de propriedade	Área (hectares)
Privadas	43.604	75.659.693,68
Públicas	833	37.688.784,35
Total de certificadas	44.437	114.348.478,03
Áreas públicas georreferenciadas não certificadas		
Terras de povos indígenas	555	112.745.463,82
Projetos de assentamento	6.174	53.066.371,27
Lote federal	1.436	50.223.092,27
Terras de povos tradicionais (quilombolas)	164	1.876.008,08
Unidade de preservação federal (sem uso)	137	34.190.738,99
Unidade de conservação federal (sem uso)	173	31.452.695,93
Unidades de conservação estaduais e municipais (sem uso)	247	11.438.373,19
Unidades de conservação estaduais e municipais (uso sustentável)	237	51.480.124,81
Lote de propriedade estadual	124	68.906.229,92
Total de áreas públicas georreferenciadas não certificadas	9.247	415.379.098,27
Total de áreas privadas e públicas certificadas e áreas públicas não certificadas	53,684	529.727.576,29
Área do Brasil em hectares	124	851.487.600,00
Percentagem de áreas conhecidas e mapeadas no Brasil com base em dados do Acervo Fundiário do INCRA – somente áreas rurais		62,21
<i>Fonte: Banco de dados do INCRA</i>		

Figura 3 Distribuição de terrenos conforme o tipo



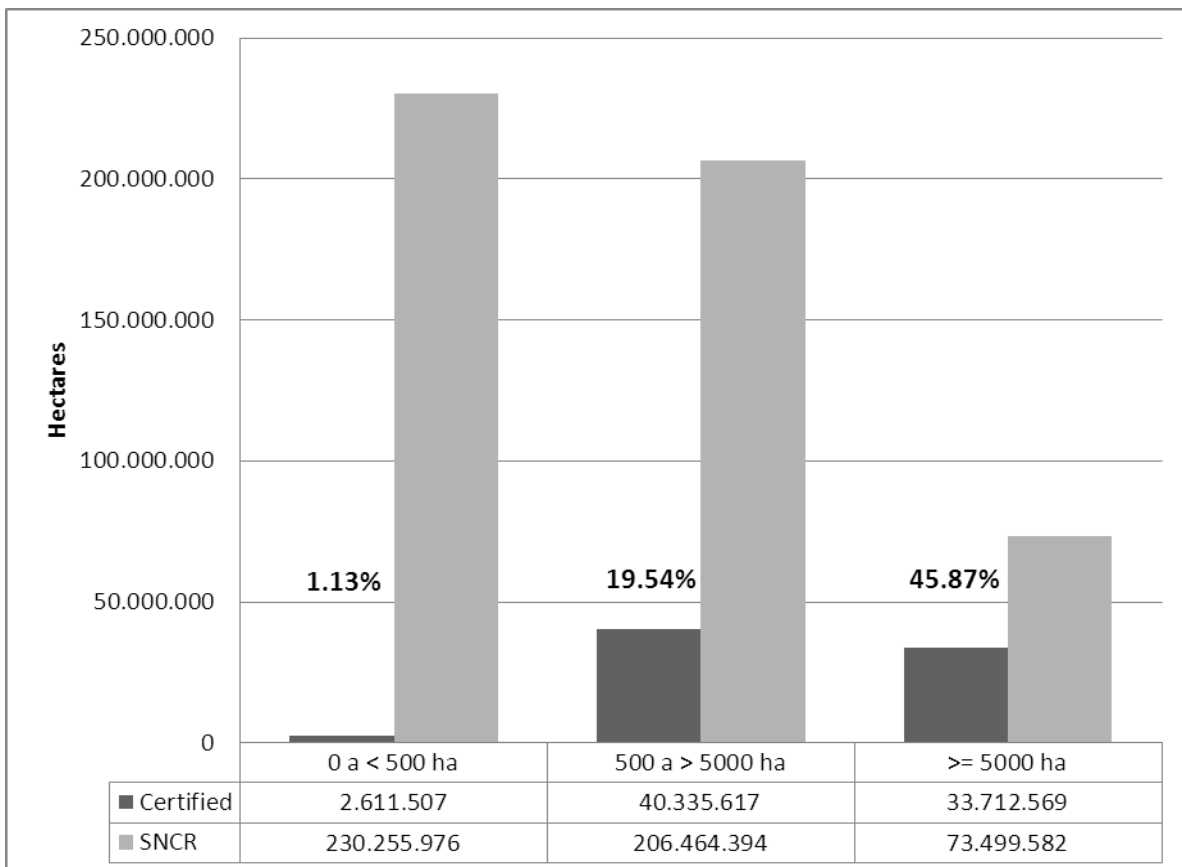
As propriedades certificadas pelo INCRA respondem por menos de 1% do total de imóveis e por 15% da área de cadastro do INCRA (SNCR), mas essas proporções aumentam substancialmente nas subcategorias de propriedades maiores. Isso é demonstrado na Tabela 29 e na Figura 4, a seguir. A Tabela 29 demonstra que as propriedades georreferenciadas representam aproximadamente 16% do número de imóveis e 20% da área para aquelas propriedades com mais de 500 hectares e menos de 5.000 hectares nessa categoria. Em comparação, para as propriedades com mais de 5.000 hectares, 38% desses imóveis e 46% da área coberta por esse tipo de imóveis já estão certificadas no cadastro. É necessário esclarecer que a base utilizada, SCNR do INCRA, pode estar superestimando a área total, bem como o número total de imóveis, mas esses números servem como orientação.

Tabela 29 Número e área de propriedades rurais privadas certificadas com relação ao SNCR

UF	Total de imóveis certificados				de área certificada por tamanho de imóveis (100			Total de área
	0 a < 500 ha	0 a > 5000	>= 5000 ha	atal de imóv	0 a < 500 ha	500 a > 5000 ha	>= 5000 ha	
Imoveis certificados	15.544	25.356	2.704	43.604	2.611,5	40.335,6	33.712,6	76.659,7
Imoveis SNCR	5.445.457	156.395	7.107	5.608.959	230.256,0	206.464,4	73.499,6	510.220,0
Participação %	0,3	16,2	38,0	0,8	1,1	19,5	45,9	15,0

Fonte: Cadastro do INCRA (SNCR) e acervofundiario.incra.gov.br/i3Geo - dia da consulta: 04/07/2013 - total de imóveis disponíveis na consulta 44.444.

Figura 4 Propriedades rurais privadas certificadas com relação ao SNCR



Fonte: Cadastro do INCRA (SNCR) e acervofundiario.incra.gov.br/i3Geo - dia da consulta: 04/07/2013 - total de imóveis disponíveis na consulta 44.444.

Há uma variação significativa na proporção do cadastro do INCRA que é certificada, mas somente em quatro estados ela está acima de 20% da área fundiária. A Tabela 30 a seguir apresenta a proporção de propriedades rurais certificadas no SNCR para todos os estados do Brasil. Em um extremo estão os estados como Mato Grosso do Sul (MS) e Acre (AC) com cerca da metade e um terço, respectivamente, da área fundiária do estado que é certificada. Mato Grosso (MT) e São Paulo (SP) são os únicos outros com mais de 20%. E no outro extremo estão estados como Amapá (AP), Rio de Janeiro (RJ), Roraima (RR), Paraíba (PB), Pernambuco (PE) e Sergipe (SE), todos eles com as respectivas percentagens inferiores a 2%. Essa variabilidade se dá em consequência de:

- Existência de muitas terras públicas, Unidades de Conservação, posses ou pequenos proprietários.
- Pequenos retornos econômicos do uso da terra em alguns estados, o que oferece pouco incentivo para incorrer nos custos associados à alteração de registros nos cartórios.
- As diferenças na competência dos superintendentes do INCRA nos estados para processar as informações obtidas dos cartórios e certificar as propriedades.
- O tamanho do erro do cadastro do SNCR

Vale repetir que a situação é melhor para as propriedades agrícolas maiores, pois oito estados têm mais de 50% de suas áreas ocupadas por grandes propriedades agrícolas (> de 5.000 hectares) certificadas. Quando se faz uma análise segundo o tamanho das propriedades, em alguns estados a grande maioria das grandes propriedades rurais são certificadas. Isso pode ser constatado no Ceará (CE) e Mato Grosso do Sul (MS), onde mais de 80% da área ocupada por propriedades com mais de 5.000 hectares são certificados. Em São Paulo (SP) e Rondônia (RO), essa proporção é superior a 60% e no Acre (AC), Paraíba (PB) e Minas Gerais (MG) ela é de mais de 50%. Quanto às propriedades entre 500 e 5.000 hectares, São Paulo tem o nível mais elevado (52%), seguido de Mato Grosso do Sul (46%).

Tabela 30 Propriedades rurais certificadas como porcentagem do total do SNCR

TABLE 6. Brazilian Certified Farms as a % of the total from SNCR by :

STATE	Brazilian Certified Farms as a % of the total from SNCR							
	Número				Área			
	0 a < 500 ha	500 a > 5000 ha	>= 5000 ha	Total de imóveis	0 a < 500 ha	500 a > 5000 ha	>= 5000 ha	Total de área
AC	0,04	20,80	36,71	0,76	0,23	28,07	54,40	33,48
AL	0,00	4,50	0,00	0,04	0,00	9,82	0,00	2,49
AM	0,01	0,82	17,88	0,10	0,03	1,02	18,13	5,43
AP	0,04	0,21	0,00	0,05	0,10	0,19	0,00	0,13
BA	0,09	12,93	36,69	0,40	0,73	17,27	57,05	13,71
CE	0,08	10,04	75,00	0,19	0,37	14,18	85,13	4,16
ES	0,10	22,01	30,00	0,19	0,64	27,72	42,28	5,05
GO	0,45	14,97	40,56	1,48	1,17	19,20	39,37	12,26
MA	0,15	9,83	28,71	0,80	0,44	13,14	35,05	9,53
MG	0,12	12,04	42,09	0,33	0,53	16,66	55,15	7,35
MS	3,49	36,80	75,63	9,48	6,21	45,97	84,30	48,96
MT	0,48	12,94	32,56	3,44	1,14	16,16	43,02	22,08
PA	0,06	4,33	21,48	0,61	0,20	4,98	23,33	7,17
PB	0,02	4,91	50,00	0,06	0,22	6,30	52,69	1,81
PE	0,01	4,21	14,29	0,03	0,07	6,40	39,32	1,35
PI	0,05	11,84	37,87	0,57	0,23	16,58	40,79	14,42
PR	0,05	15,26	22,95	0,16	0,22	18,07	21,52	4,60
RJ	0,04	5,70	0,00	0,07	0,18	8,45	0,00	1,48
RN	0,08	11,41	41,67	0,28	0,45	14,64	42,41	5,56
RO	0,15	18,33	56,52	0,69	0,57	23,90	67,73	14,14
RR	0,00	0,32	4,00	0,04	0,01	0,45	2,51	0,37
RS	0,10	19,53	35,19	0,27	0,71	27,50	34,96	7,92
SC	0,09	15,57	26,67	0,15	0,70	18,85	24,99	3,64
SE	0,02	11,22	0,00	0,04	0,17	13,71	0,00	1,51
SP	1,50	45,26	67,03	2,07	5,30	51,76	68,19	20,17
TO	0,53	17,07	16,80	3,18	1,05	20,65	17,72	13,99
TOTAL	0,29	16,21	38,05	0,78	1,13	19,54	45,87	15,02

Source: acervofundiario.incra.gov.br/i3Geo - total farm of 44.444 in 03/01/2013.

Os problemas relacionados com a falta de um registro oficial de terras foram destacados por vários indicadores da LGAF (ex.: dimensões LGI 1, 3, 5, 6, 12, 16; LSLA 1, 2 e FGI 5) e vários estudos. Esses estudos incluem Silva (1996), Reydon (2011) e um estudo realizado pelo próprio INCRA (1999) que mostra o volume de terras griladas ao longo dos anos. Outro estudo de Moretti et al. (2009) apresenta resultados semelhantes. Um estudo clássico sobre as áreas urbanas é o apresentado por Holston (1996).

As tentativas, nos termos da LGAF, de comparar as categorias de posse de terras no Pará e Piauí demonstraram também a falta de confiabilidade dos registros causada pela sobreposição de lançamentos. Isso é demonstrado na Tabela 31, onde a soma das diferentes categorias de posse de terra no Pará totalizou 231.391.020 hectares, o que representa 85% a mais do que a área do estado. Da mesma

forma, o total das categorias de posse no Piauí (Tabela 32) totalizou 30.222.186 hectares, 20% acima da área do estado. Essas discrepâncias deixam claro que há inúmeras sobreposições, particularmente de reservas indígenas e unidades de conservação, com imóveis privados e outros imóveis. Entretanto, as sobreposições identificadas podem estar relacionadas aos diversos tipos de controles exercidos pelo Poder Público. Daí que é possível que uma mesma área esteja cadastrada como área protegida para conservação de florestas, reserva indígena e quilombola..

Tabela 31 Tipologia da posse de terra no Pará

Tipo de propriedade	Instituição responsável	Porcentagem	Extensão em hectares
Total de lotes no Cadastro do INCRA (INCRA/SNCR - 2003)	INCRA, Terra Legal e ITERPA	25,88	61.924.30,24
Quilombolas	INCRA, Terra Legal e ITERPA	0,29	683.804,24
Áreas protegidas	ICMBIO, FUNAI, IDEFOR, SEMA	26,29	60.824.661
Terras públicas	INCRA/TERRA LEGAL, ITERPA, SPU	46,95	108.642.058
Terras patrimoniais urbanas	INCRA/Terra Legal, ITERPA, SPU e Prefeitura	0,00	4.356
Total			231.391.020,51
Área total			124.804.251,50

Tabela 32 Tipologia da posse de terra no Piauí

Tipo de propriedade	Área	Porcentagem	Número	Observação
Propriedade privada	18.895.387,00	62,5	134.771	Cadastro do INCRA e do SNCF
Terras públicas				
Unidades de Conservação (Ambiente)	1.909.200,00	6,3	17	
Projetos de reassentamento	1.396.383,62	4,6	499	
Comunidades de ex-escravos	21.215,39	0,1	5	40 em processo
Terras ociosas	7.000.000,00	23,2	23,2	ITERPI – com alguma sobreposição
Terras públicas registradas	1.000.000,00	3,3		ITERPI – com alguma sobreposição
Terras públicas federais				SPU – terras de marinha e outras
Terras urbanas				
Total	30.222.186,01	100		
Área total	25.157.186,01			

Além disso, a Secretaria do Patrimônio da União (SPU), órgão do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, tem como responsabilidade principal a gestão de Imóveis Nacionais e mantém o próprio cadastro incompleto. A natureza desses imóveis (ver Quadro 14) é muito diversa: desde propriedades estatais, terras inundadas pela maré alta, terras indígenas, florestas nacionais, terras ociosas, áreas de fronteira e bens de uso comum. A SPU é responsável por todas as terras ociosas, mas não conhece sua dimensão.

Quadro 14 imóveis da SPU

Os imóveis da SPU incluem:

- Cerca de 600.000 casas;
- Cerca de 30.000 lotes de imóveis do governo;
- Propriedades com uma Avaliação Econômica estimada em torno de R\$ 170 bilhões;
- Terras de marinha – todas as terras próximas ao mar (inclusive ilhas) – cerca de 56% dessas terras estão no cadastro da SPU; e
- Terras de marinha próximas a rios – cerca de 2% estão no cadastro

6.4 BAIXOS NÍVEIS DE TRIBUTAÇÃO SOBRE A PROPRIEDADE

As avaliações demonstraram ainda baixos níveis de tributação de propriedades, tanto urbanas quanto rurais³⁰, o que significa que a maioria da população raramente se beneficia da valorização das terras produzida por ações públicas, sejam elas investimentos ou decisões de planejamento. Os indicadores da LGAF para as dimensões LGI 10 e 11 com classificações em torno de C e D demonstraram que há muitos aspectos dos impostos sobre a terra que precisam ser aprimorados. Por exemplo: a ausência de cadastros confiáveis na esfera municipal para a cobrança de IPTU (imposto urbano) gera graves limitações e, no âmbito rural, a natureza autodeclarada do cadastro facilita muitos tipos de fraude. Quanto à completude dos cadastros de contribuintes, esses são em geral considerados pelos estados avaliados como no máximo 70% e, em alguns casos, não mais de 50% completos, tanto nas áreas urbanas quanto rurais, com exceção da tributação rural em São Paulo.

Até 1996, o imposto territorial rural era arrecadado pelo INCRA mas, devido a problemas com a coleta, a responsabilidade foi transferida para a Receita federal (RF) com pequenas alterações nos resultados. A RF, uma instituição-chave vinculada ao Ministério da Fazenda, foi selecionada para arrecadar os impostos territoriais rurais por ser considerada uma instituição sólida e muito eficiente. Mas ela não aprimorou a arrecadação desse imposto. Estima-se que, com a atual legislação, a arrecadação do imposto territorial rural (ITR) esteja na ordem de 10% abaixo do seu potencial. Embora a Lei nº 11,250 de 2005 possibilite a descentralização desse imposto, isso ainda não está ocorrendo. A avaliação autodeclarada feita pelos proprietários com pouco levantamento de dados em campo por parte do INCRA e da SRF também significa que as propriedades rurais são subavaliadas na maior parte do tempo, prejudicando ainda mais a eficácia do imposto. Oliveira (2010) sintetiza o desenvolvimento recente desse imposto e analisa a possibilidade de sua descentralização.

O problema de cadastros inexistentes ou obsoletos de terras e imóveis dificulta em muito a cobrança do imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana (IPTU), cobrado pelos municípios, embora mais de 90% dos municípios arrecadem esse imposto. Além disso, quanto maior a propriedade, maior a diferença entre o valor da propriedade para fins de tributação e seu valor de mercado (IPEA 2009). As avaliações das propriedades urbanas também não são atualizadas com frequência, o que beneficia as propriedades urbanas que mais aumentaram de valor durante o período. O resultado líquido é que a arrecadação do IPTU é relativamente modesta quando comparada com a arrecadação de impostos em geral e é menor ainda quando comparada a dados agregados, tais como impostos municipais e até mesmo outros impostos sobre a propriedade.

6.5 OFERTA DE TERRAS URBANAS, PLANEJAMENTO DE USO DA TERRA E REGULARIZAÇÃO EM DESACORDO COM A DEMANDA

Nem o planejamento urbano proativo nem a regularização reativa está acompanhando a demanda por terrenos urbanizados nas cidades brasileiras. Com exceção do Piauí, que ainda é relativamente rural, a eficácia do planejamento urbano foi classificada como precária nas avaliações da LGAF, conforme demonstra o fato de a maioria das novas habitações ser informal. A avaliação federal desse

³⁰ O nível de taxação sobre esse estudo não inclui outros impostos relacionados com a propriedade por exemplo ITBI e ITCMD.

aspecto foi ainda mais pessimista. Da mesma forma, os membros do painel relataram em todos os casos, com exceção do Piauí, que a conformidade com os requisitos de tamanho mínimo de terrenos residenciais foi inferior a 50%.

O Estatuto da Cidade (nº 10.257) incorporou muitas políticas progressistas, inclusive a descentralização e a gestão democrática nas atividades de planejamento urbano e regularização mas, passados mais de doze anos, a implementação está muito aquém das expectativas e as contribuições da sociedade civil ainda estão sendo marginalizadas. Uma dessas deficiências é a ausência de instrumentos e disposições para tratar do planejamento regional coordenado nas áreas metropolitanas. Do mesmo modo, um dos maiores empecilhos à regularização de terras urbanas, confirmado pelas avaliações no Pará e em São Paulo, é a falta de um plano regulatório abrangente para as cidades com grandes problemas de regulamentação. Ademais, o estado mais urbanizado da avaliação, São Paulo, classificou como muito frágeis a viabilidade financeira, a previsibilidade e eficiência dos alvarás de construção residencial, o que indica que as exigências são demasiadamente complexas do ponto de vista técnico e que o processo em geral leva mais de 12 meses.

Mesmo uma política tão avançada quanto a regularização urbana é difícil de implementar, como demonstram as avaliações de regularização da LGAF e a literatura. Nas atuais avaliações concluiu-se que nem as estratégias de mitigação nem as tentativas de excluir as áreas propensas a riscos ou áreas protegidas são eficazes no tratamento sistemático dos requisitos ambientais nas áreas que estão sendo regularizadas. Constatou-se que não existem mecanismos eficientes para o monitoramento e avaliação da atividade de regularização, o que prejudica a evolução das políticas e procedimentos, bem como as tentativas de compreender melhor os mercados de terras urbanas.

As avaliações da LGAF e o estudo do IPEA (2010) sobre regularização urbana demonstraram o quanto é difícil a situação jurídica para a habitação. Os desafios no setor de habitação incluem fastidiosas exigências burocráticas e elevados custos de transação que inadvertidamente alimentam a informalidade. Do ponto de vista jurídico e institucional, algumas das principais dificuldades da regularização urbana são:

- A legislação é extensa e está inserida em muitos tópicos diferentes, abrangendo uma ampla gama de procedimentos, princípios e diretrizes.
- A extensa legislação passa por alterações ao longo do tempo.
- Os processos de regularização urbana envolvem muitas instituições diferentes, o que complica sua execução.

Ademais, entre os vários obstáculos criados pelos cartórios e pelo Judiciário estão as diferenças de interpretação dos juristas sobre aspectos do Estatuto da Cidade e sobre os conflitos coletivos de posse e propriedade.

A existência de legislação e de instrumentos por si só não garante a eficácia dos projetos de regularização urbana ou agrária porque a regularização necessita de capacidade institucional adequada por parte dos órgãos envolvidos, além de vontade política – e isso continua deficiente. Além disso, os instrumentos jurídicos não são viáveis sem o apoio de um cadastro territorial físico. Os painéis de regularização da LGAF demonstraram o que o estudo do IPEA (2010) sobre o processo de regularização no Brasil observou: que embora existam leis que facilitem, ainda há muito a aprender, principalmente pelos cartórios e juízes, que ainda têm uma visão antiga da regularização das terras urbanas.

6.6 GOVERNANÇA NEGLIGENTE NA AQUISIÇÃO EM LARGA ESCALA DE TERRAS E FLORESTAS

Vários indicadores demonstram que as aquisições em larga escala, somadas ao mapeamento deficiente das terras florestais, são responsáveis pelos poucos mecanismos de regularização ou governança. Portanto, esse desafio está relacionado a algumas das deficiências na gestão de informações sobre terras mencionadas anteriormente. Menos de 40% das terras de florestas foram demarcados e pesquisados com reivindicações associadas registradas. Tanto o Pará quanto o Piauí constataram que as restrições ao uso da terra aplicáveis a qualquer lote de terras rurais não podem ser determinadas sem ambiguidade na grande maioria dos casos.

Outros problemas incluem a prevalência e a natureza prolongada dos conflitos gerados pelas aquisições em larga escala de direitos de propriedade e do uso inconsistente de mecanismos de compartilhamento de benefícios e de proteções sociais e ambientais para grandes investimentos, especialmente em agricultura. O Pará e o Piauí também relataram que as instituições que promovem, canalizam ou adquirem terras não têm padrões claros de desempenho ético ou, quando têm, a implementação é variável e, em um caso ou em outro, as contas não são submetidas a auditorias regulares. A avaliação notou também o desempenho deficiente dos incentivos para promover a mitigação da mudança climática via florestas, segundo a qual os incentivos como PES e REDD+ são escassos. No Pará, o baixo comprometimento do governo com as pequenas e médias empresas (PMEs) como forma de promover a concorrência, geração de renda e emprego rural produtivo foi observado juntamente com a insuficiência de investimentos para controlar os crimes florestais, inclusive a exploração ilegal de madeira e a corrupção.

SEÇÃO 7 INICIATIVAS RECENTES E AÇÕES RECOMENDADAS

Este relatório demonstrou que o Brasil acumula uma imensa pendência histórica de problemas fundiários, tanto rurais quanto urbanos, e implementou uma legislação para tratar dessa pendência (embora um tanto fragmentada e contraditória). Entretanto, apesar de muitos esforços valiosos e contínuos, o desafio da implementação ainda está longe de ser vencido, em parte por causa da falta de consenso sobre o caminho a seguir. Os novos esforços que estão agora em andamento, podem tirar ensinamentos das lições oferecidas pelo passado recente e alterar o curso com um imenso impacto positivo na agricultura, meio ambiente, desenvolvimento urbano e proteção social - mas, para que tal impacto seja alcançado, esses novos esforços precisam de atenção, recursos e ampliação.

Existem muitos esforços relativamente recentes e promissores visando à melhoria da governança fundiária no Brasil. Eles vão desde o novo cadastro certificado do INCRA (ver Reydon et al. 2013), até a ampliação nacional promovida pelo Ministério do Meio Ambiente (MMA) do Cadastro Ambiental Rural (CAR) georreferenciado nos termos do Código Florestal de 2012 e até a iniciativa privada da Associação dos Registradores do Estado de São Paulo (ARISP), que criou um banco de dados obrigatório de imóveis registrados no estado que está sendo seguido por vários outros estados. A Tabela 33, que não é de forma alguma completa, detalha algumas dessas importantes iniciativas que se tornaram evidentes durante a avaliação.

A multiplicidade dessas iniciativas e suas possíveis sinergias corroboram a necessidade de um fórum intersetorial, no qual as complementaridades e as possíveis contradições ou duplicações possam ser identificadas nos momentos oportunos. Um dos principais resultados desta avaliação é que suas ações aglutinadoras tornaram muito mais evidentes a necessidade e os potenciais benefícios para a coordenação e o diálogo intersetorial regular. Isso resultou na criação por decreto em 2013 de uma Comissão Interministerial sobre Governança Fundiária, que já está criando o hábito de reuniões regulares e de uma agenda comum.

Tabela 33 Resumo das iniciativas recentes

Área de políticas	Iniciativa(s) recente(s)
Aumentar a coerência da estrutura jurídica e institucional para a governança fundiária	Em dezembro de 2013, o Governo Federal criou uma Comissão Interministerial (IMC) de Governança Fundiária. Ela é composta por um grande número de órgãos estaduais e Banco Mundial.
Melhorar a abrangência e a confiabilidade dos cadastros administrados pelas autoridades públicas.	Desde 2005, o Ministério do Desenvolvimento Agrário e o INCRA, em parceria com o estado do Ceará, vêm realizando uma ação intensa de regularização e registro de propriedades rurais, a mais ampla de todas as iniciativas até o momento. O objetivo é cobrir 180 municípios, abrangendo uma área de 14,9 milhões de hectares de terras e o registro de 260.000 propriedades. O INCRA já investiu aproximadamente R\$ 37 milhões que somados aos recursos investidos pelo estado totalizam cerca de R\$ 70 milhões.
	O INCRA está fazendo um piloto em 137 municípios que têm em seus cadastros uma área superior à área do próprio estado com o objetivo de identificar as origens dessas discrepâncias.
Integrar cadastros de Terras Públicas	A Comissão Interministerial (IMC) sobre Governança Fundiária definiu como um dos seus primeiros objetivos a preparação de um Resumo sobre todas as principais iniciativas de cadastro de terras públicas com o objetivo de encontrar sinergias e minimizar duplicações.
Integrar os cadastros notariais no âmbito estadual e também com os cadastros de terras públicas	A Associação dos Registradores Imobiliários de São Paulo (ARISP) criou um banco de dados obrigatório de propriedades registradas no estado. Outros estados que demonstraram interesse em fazer o mesmo são: Mato Grosso, Pará, Pernambuco, Santa Catarina, Rio de Janeiro e Minas Gerais;
	A integração do CAFIR e SDCR é uma iniciativa muito importante do INCRA e Receita Federal para criar sinergias e complementaridade entre os dois cadastros autodeclarados. Foi adotado um identificador exclusivo de lotes (integrado ao do INCRA e ao dos cartórios) para essa integração. Isso teve início em 2001 e avançou muito pouco até 2008, quando foi assinado um acordo e foi apresentado um projeto para implementar o acordo. Os recursos financeiros não foram aprovados, mas as instituições estão desenvolvendo alguns produtos do acordo e propuseram o desenvolvimento compartilhado do CNIR, um cadastro mais moderno que havia sido legalmente aprovado pela Lei nº 10.267/2001.
Acelerar o georreferenciamento de propriedades	A Lei Federal nº 10.267 de 2001 requer o georreferenciamento de todas as propriedades rurais no caso de qualquer alteração do seu registro nos cartórios, mas os prazos para fazê-lo são muito menores no caso de propriedades com mais de 250 ha. As propriedades menores têm um prazo muito maior para cumprir essa exigência.
	A partir de 2010, com a aprovação de três Padrões de Implementação (nºs 96 e 105), o INCRA adotou várias mudanças para simplificar e agilizar todo o processo de emissão de certificado de georreferenciamento, inclusive com a redução da documentação e dos procedimentos administrativos e limitando a análise cartográfica a somente a revisão do texto descritivo e verificação de sobreposição com outras propriedades. Após essas alterações, a capacidade

	do INCRA de processar certificados quadruplicou.
	Em parceria com a Secretaria de Regularização Fundiária da Amazônia Legal (Serfal), o INCRA com os cartórios estão fazendo o teste piloto de uma ferramenta on-line para receber e aprovar automaticamente propriedades georreferenciadas do SNCR – o Sistema de Gestão Fundiária (Sigef). O Sigef permite que a equipe técnica insira as informações georreferenciadas sobre uma propriedade e ajudem o proprietário a receber o certificado automático.
Aumentar a transparência e a acessibilidade do público às informações fundiárias mantidas pelas autoridades públicas.	Em novembro de 2013, o INCRA disponibilizou on-line seu acervo fundiário - banco de dados de imóveis certificados. Estão disponíveis informações relativas a mais de 300 milhões de hectares, ou 42,3% do território nacional, abrangendo propriedades georreferenciadas certificadas, iniciativas de regularização de terras, reservas indígenas, áreas protegidas, assentamentos de reforma agrária, áreas de mineração, etc. O banco de dados pode ser pesquisado segundo diferentes critérios. O banco de dados é interativo e dinâmico, permitindo que os usuários produzam mapas e visualizem informações e os dados disponíveis são atualizados automaticamente.
Acelerar a expansão do CAR	<p>O Ministério do Meio Ambiente criou o programa Mais Ambiente para cadastrar proprietários de imóveis (CAR)³¹ e registrar as reservas legais. O decreto nº 7.029/2009, que foi substituído pelo decreto 7.830/2012, criou o CAR (Cadastro Ambiental Rural) e o SICAR (Sistema de Cadastro Ambiental Rural), ferramentas-chave para a regularização ambiental das propriedades e posses rurais.</p> <p>Na Amazônia, o CAR foi desenvolvido no Pará e Mato Grosso e constitui uma ferramenta para vários usos em políticas públicas, inclusive o fortalecimento da gestão ambiental e do planejamento municipal. O Ministério do Meio Ambiente está trabalhando ativamente para implementar o CAR na região por meio de projetos como: Projeto de Apoio à Elaboração dos Planos Estaduais de Prevenção e Controle dos Desmatamentos e Cadastramento Ambiental Rural; Projeto Pacto Municipal para a Redução do Desmatamento em São Félix do Xingu (PA) e Projeto de CAR, em parceria com a TNC (The Nature Conservancy). Este último foi encerrado em dezembro de 2011.</p>
	O Código Florestal (Lei 12.651/2012), que foi transformado em lei em 2012, obrigou a implementação do CAR em todo o território nacional. Propriedades rurais deve cumprir com os requisitos de uso de terra do Código Florestal e inscrever-se no CAR.
	O Ministério do Meio Ambiente adquiriu imagens de satélite e os softwares de TI necessários ao funcionamento e à integração do sistema CAR às necessidades dos estados.
	O Ministério do Meio Ambiente está atualmente trabalhando em colaboração com o Banco Mundial na preparação de um crédito para implementar o CAR em vários estados, todos no bioma do Cerrado: Goiás, Tocantins, Mato Grosso, Mato Grosso do Sul, Minas Gerais, Maranhão, Paraná e São Paulo.
Integrar o CAR a outros cadastros.	O INCRA já tem parceria com o MMA no uso do CAR. Eles planejam focar primeiramente as propriedades menores e, mais tarde, trabalhar com as maiores e certificadas.
Acelerar a identificação e, quando for adequado, a	A principal iniciativa da SPU é a transferência de terras públicas e a regularização dos assentamentos localizados em terras públicas. O programa de ocupação da costa brasileira

³¹ O programa foi financiado pelo Banco Mundial.

<p>regularização do uso de terras devolutas e outras terras públicas, cancelando os pedidos de propriedade fraudulentos.</p>	<p>com a implementação de projetos de turismo em parceria com outros órgãos federais, estaduais e municipais, levando em conta a preservação ambiental, é uma das principais iniciativas da SPU.</p> <p>O outro projeto importante está relacionado com a regularização e utilização racional dos imóveis que estão em uso pelo Governo Federal. As terras do Sistema Ferroviário Nacional foram privatizadas - 52.000 lotes. Cerca da metade desses lotes está ocupada por invasores. A SPU obteve recursos de um projeto com o BID para digitalizar e organizar seus primeiros arquivos e informações, inclusive mapas.</p>
	<p>O Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) e o Ministério do Meio Ambiente (MMA), com a participação dos estados e alguns órgãos federais (FUNAI, ICMBIO e outros), criaram a Câmara Técnica de Destinação e Regularização de Terras Públicas Federais para coordenar as ações relativas a terras devolutas.</p>
	<p>Desde 2003, o INCRA já emitiu títulos para 259.000 famílias rurais ocupando terras devolutas para garantir a posse e facilitar o acesso ao crédito rural, assistência técnica e outros programas públicos. O INCRA tem um acordo com sete estados, todos da região Nordeste exceto um, para emitir outros 241.000 títulos.</p> <p>A Secretaria de Reordenamento Agrário concentra-se nos esforços de registro, georreferenciamento e concessão de títulos de propriedade nos municípios mais pobres de 19 estados, inclusive São Paulo e Piauí, e coordena ações com os governos federal, estadual e municipal. A maior parte das atividades ocorre em terras devolutas.</p>
	<p>No Piauí, juntamente com o INTERPI, INCRA e outros órgãos públicos relevantes, a Corregedoria Geral de Justiça do Piauí (CGJ-PI) integra um Fórum Interinstitucional de Resolução de Conflitos Fundiários (FIRCF), criado para promover atividades de cooperação entre aquelas instituições de modo a facilitar e agilizar a regularização de terras de ocupantes qualificados; solucionar conflitos em andamento e, quando pertinente, cancelar títulos fraudulentos.</p> <p>Em consequência dessa iniciativa no Piauí, o INCRA e o INTERPI criaram em dezembro de 2013 o Escritório Integrado de Governança Fundiária (EIGF) no município de Bom Jesus, para tratarem em conjunto as questões de governança fundiária em 38 municípios do Cerrado do Piauí. O Escritório integra os esforços de instituições federais, estaduais e municipais com o objetivo de (i) identificar os títulos de propriedade de terras e outros documentos relevantes; (ii) recuperar e digitalizar os arquivos documentais fundiários; e (iii) georreferenciar e registrar a malha fundiária de cada município.</p>
<p>Fortalecer o planejamento ambiental e de uso de terras rurais</p>	<p>O Piauí lançou em 2013 o programa ICMS Verde, por meio do qual parte da receita do ICMS deve ser redistribuída conforme critérios ambientais, recompensando os municípios que demonstrem reduções mensuráveis nas suas taxas de desmatamento, contenham áreas protegidas e/ou sejam cobertos pelo CAR. O ICMS Verde começou destinando 2% da arrecadação total do ICMS (R\$ 35 milhões) em 2013 e aumentará gradualmente até 8% em 2016, redistribuindo R\$ 140 milhões. As reduções no desmatamento e o aumento da cobertura florestal nos municípios são confirmados pelo Instituto Nacional de Pesquisa da Amazônia (INPA).</p>
	<p>O Brasil é um dos oito países participantes do Programa de Investimento em Florestas (FIP), um fundo administrado pelo Banco Mundial que procura incentivar políticas e mobilizar</p>

	fundos para facilitar a redução do desmatamento e a degradação de florestas. O Plano de Investimento do Brasil do FIP financia as iniciativas no cerrado para melhorar a gestão ambiental e reduzir a pressão sobre as florestas remanescentes. Um projeto do Banco Mundial (Regularização Ambiental dos Imóveis Rurais no Bioma Cerrado) reforça a conformidade com o CAR e as instituições do cerrado.
	<p>Como parte da Política Nacional sobre Mudança do Clima do Brasil, os planos de ação regionais no Cerrado e na Amazônia estão ajudando a reduzir o desmatamento e a degradação de florestas (PPCDAm e PPCerrado).</p> <p>Embora a regularização do uso da terra e as alternativas para a subsistência sustentável sejam dois pilares do PPCDAm, a maior parte dos esforços concentrou-se no monitoramento e controle do desmatamento. O componente de regularização de terras foi mais bem-sucedido na delimitação e manejo das áreas protegidas do que no desenvolvimento de um plano de zoneamento estadual, emissão de títulos de propriedade ou promoção de registros no CAR.</p> <p>No cerrado, o monitoramento do desmatamento é relativamente pouco desenvolvido e seus recursos financeiros são insuficientes. Esses planos enfocam principalmente o desmatamento para fins agrícolas/pastoris e exclui o desmatamento associado com projetos de infraestrutura de larga escala.</p>
	O Plano de Agricultura de Baixo Carbono (Plano ABC) fornece recursos financeiros e incentivos para os agricultores adotarem técnicas e tecnologias agrícolas sustentáveis. Para qualificar-se para o crédito do Plano ABC, os agricultores devem estar registrados no CAR. Como o CAR não está disponível em todos os estados, a participação é reduzida.
	<p>Em 2010, o governo federal restabeleceu a obrigação de as empresas estrangeiras e das empresas brasileiras cuja maior parte do capital social pertença a estrangeiros solicitarem autorização do INCRA para adquirirem ou alugar terras.</p> <p>O Sistema Nacional de Aquisição e Arrendamento de Terras por Estrangeiros (SISNATE) é um banco de dados com informações sobre a propriedade estrangeira. Integrado ao Sistema Nacional de Cadastro Rural (SNCR), gerido pelo INCRA, o SISNATE permite a identificação de inconsistências</p>
Identificar os assentamentos informais urbanos	A ARISP, por regulamentação da Corregedoria Geral de Justiça, mantém cadastro dos assentamentos regularizados no Estado de São Paulo, a partir dos provimentos que estabeleceram novas diretrizes para regularização fundiária urbana. Referido cadastro poderá ser estendido aos demais Estados da Federação, por determinação do Conselho Nacional de Justiça (CNJ).
Promover a pesquisa rural sobre uso e distribuição da terra	Em dezembro de 2013 o INCRA e a Embrapa assinaram um acordo de cooperação técnica para atualizar a tecnologia e a análise da governança fundiária. O objetivo do acordo é promover a capacidade técnica e científica das estratégias de gestão territorial do INCRA. Um produto específico será a revisão da definição de um módulo fiscal, levando em consideração os avanços tecnológicos, uso potencial da terra e os requisitos de preservação das florestas como parte do Código Florestal.
Melhorar a exatidão e a	Tanto a aplicação da lei quanto os programas baseados no desempenho dependem de

<p>abrangência do monitoramento da mudança no uso da terra</p>	<p>sistemas eficazes de monitoramento das mudanças no uso e cobertura da terra.</p> <p>Um desafio crucial para muitos programas ambientais é a limitação da escala e da resolução do monitoramento da mudança no uso e cobertura da terra. Os sistemas atuais não são capazes de captar áreas de desmatamento com menos de 25 hectares. Um monitoramento mais robusto tornaria possíveis as recompensas baseadas no desempenho e a avaliação adequada do programa.</p> <p>As principais ferramentas federais para monitorar o desmatamento, ambas subordinadas ao Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais (INPE) são o PRODES (taxas anuais de desmatamento em nove estados da Amazônia via imagens de satélite) e o Sistema de Detecção de Desmatamento em Tempo Real (DETER, um sistema baseado em satélite que permite a identificação rápida e frequente de pontos de desmatamento).</p>
<p>Ampliar os exercícios de Diagnóstico de Governança Fundiária como parte da preparação de projetos para grandes investimentos nos quais a governança fundiária pode afetar os resultados</p>	<p>Pelo menos mais um estado está planejando realizar uma LGAF em 2014</p>
	<p>O Brasil foi selecionado para fazer testes-piloto regulares de monitoramento de um pequeno subconjunto de Indicadores de Governança Fundiária.</p>
<p>Melhorar os padrões de gestão e serviços de informações fundiárias por parte dos cartórios.</p>	<p>O Conselho Nacional de Justiça está implementando uma Tabela Mestre de Taxas para todos os cartórios do país</p>
	<p>Em agosto de 2013, o Piauí aprovou e atualizou o Código de Normas e Procedimentos para seus cartórios.</p>
<p>Melhorar a capacidade dos cartórios para alcançar padrões mais elevados de gestão de informações fundiárias</p>	<p>Dentre os casos avaliados, os cartórios do estado de São Paulo estão passando atualmente por uma drástica mudança de gestão, que trará transparência por meio de concurso público para a seleção de notários e um substancial aumento de investimento, especialmente na modernização dos sistemas e processos de informação.</p>
	<p>O Piauí também iniciou um processo de concurso para o recrutamento de mais de 130 notários a fim de preencher vagas existentes e reduzir a área geográfica coberta por cada cartório. O resultado do processo de recrutamento está pendente.</p>
	<p>Recentemente o Piauí forneceu treinamento a notários de todo o estado sobre o novo Código de Normas e Procedimentos.</p>

Aprimorar a supervisão de cartórios	A Corregedoria Geral de Justiça do Piauí está tentando ativamente aumentar seu financiamento e aprimorar sua capacidade para supervisionar melhor os cartórios.
Acelerar e aprimorar a integração da regularização urbana.	A Lei nº 11.977 de 2009, Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV) ampliou significativamente a regularização das áreas urbanas.
	O Programa Nossa Terra do Estado do Rio de Janeiro está promovendo a regularização do interesse social de assentamentos informais urbanos, inclusive das áreas que foram pacificadas recentemente.
	O Programa Papel Passado - desenvolvido pelo Ministério das Cidades em 2003 tem como principal objetivo ajudar os municípios e estados no processo de regularização dos assentamentos informais urbanos.
Acelerar a regularização agrária participativa de terras rurais.	O programa Terra Legal do governo federal está promovendo a regularização de terras na Região Amazônica. Até o momento, já alcançou mais de 3,3 milhões de lotes.
	Estados como Pará e Piauí estão usando empréstimos de doadores para promover a regularização de terras rurais com ênfase em comunidades vulneráveis, inclusive agricultores familiares e territórios de quilombolas.
	No Pará, por meio do Decreto Estadual nº 739 (maio de 2013) os municípios que alcançam os objetivos do planejamento ambiental do Programa Município Verde (PMV) estão qualificados para acessar um processo especial mais rápido de regularização usando o CAR. O Instituto de Terra do Pará (ITERPA) facilita o processo oferecendo um Certificado de Ocupação de Terra Pública (COTP) ³² e propiciando uma comissão de solução de conflitos de terra. Os povos tradicionais que ocupam terras públicas e imóveis com menos de 199 hectares têm prioridade.
	A Corregedoria Geral de Justiça do Piauí está criando um núcleo para regularização fundiária no seu escritório visando a aumentar sua capacidade de aplicar todas as normas administrativas pertinentes aos conflitos de terra em andamento. Até o momento esses esforços conseguiram o cancelamento de títulos fraudulentos para uma extensão de terra considerável.
Ampliar o acesso a terras rurais	O Crédito Fundiário é um programa nacional implementado pelo Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) por intermédio da Secretaria de Reordenamento Agrário e oferece crédito, assistência técnica e um subsídio para que os trabalhadores rurais sem terra ou com pouca terra possam comprar o imóvel da sua preferência.

³² O COTP é concedido a imóveis georreferenciados e tem validade de cinco anos e o proprietário é obrigado a pagar o imposto territorial específico para a ocupação de terras públicas. O COTP habilita os ocupantes a terem acesso a linhas de crédito agrícola específicas sem a necessidade de usarem a propriedade como garantia.

Ações recomendadas

O relatório termina com a recomendação de ações em três áreas prioritárias de política para o alcance de maior impacto na governança fundiária no Brasil (ver Tabela 34). Elas estão relacionadas com as duas áreas de maior fragilidade em termos de governança fundiária, conforme foi demonstrado pelas Avaliações da LGAF e com uma terceira área na qual, embora a política tenha sido muito progressista, a implementação fica significativamente aquém da demanda. Em sua maior parte, as ações propostas recomendam a ampliação e o financiamento das iniciativas existentes com atenção à manutenção de padrões "adequados à finalidade", sejam eles níveis de exatidão para o georreferenciamento, opções de posse de terra ou especificações para as subdivisões urbanas. As ações (ver Tabela 34 a seguir) são classificadas em: aquelas que são viáveis no curto prazo (ano 1), médio prazo (ano 2-3) e longo prazo (ano 3 em diante). Em linhas gerais, elas se concentram em:

- Melhorar a cobertura, confiabilidade e integração de cadastros e registros de imóveis;
- Aumentar a viabilidade financeira das opções mínimas de abrigo urbano formal; e
- Acelerar e aprimorar a integração de regularização participativa urbana e rural.

Na abordagem dessas e de outras áreas de reforma da governança fundiária, os esforços do recém-criado Grupo de Trabalho Interministerial de Governança Fundiária (IMWG) serão vitais. Isso ocorre particularmente porque algumas das reformas dependem do aprimoramento da coerência da estrutura jurídica e institucional para a governança fundiária, que é necessariamente um empreendimento colaborativo e intersetorial. Este relatório, portanto, insta o IMWG, juntamente com a Casa Civil, a criar um programa de trabalho anual e transparente, por um período de pelo menos três anos e com um mecanismo regular de elaboração de relatórios acordado do IMWG ao Gabinete e à Casa Civil da Presidência.

Tabela 34 Ações recomendadas

Área de políticas	Ações recomendadas	Quando
1. Melhorar a cobertura, confiabilidade e integração de cadastros e registros de imóveis	a. O Grupo de Trabalho Interministerial de Governança Fundiária e a Associação Nacional dos Órgãos Estaduais de Terra deverão desenvolver e implementar uma metodologia de integração de cadastros públicos incluindo protocolos para a troca de informações, vinculações ao CAR e maior acesso público via Internet aos registros de imóveis atualmente mantidos por órgãos importantes, tais como SPU, RF e Institutos Estaduais de Terras.	Curto prazo
	b. As Corregedorias de Justiça e Associações de Notários deverão implementar um sistema comum de informações eletrônicas integradas para os registros que atualmente são mantidos pelos cartórios no modalo estado a estado.	Médio prazo
	c. O INCRA e a Associação de Notários deverão implementar um sistema on-line para acompanhar mensalmente as transferências de informações dos cartórios para o INCRA como uma ferramenta de monitoramento para a aplicação dessa troca de informações que é exigência da Lei 10.267.	Curto prazo
	d. Os governos dos estados deverão fornecer às corregedorias estaduais de justiça os recursos (pessoal, veículos e equipamentos) para aprimorar a supervisão dos registros de transações de propriedades atualmente realizados pelos cartórios e, assim, aplicar um código de normas e procedimentos que reforce a boa função pública de tais registros;	Médio a longo prazo
	e. O INCRA deverá realizar pilotos contínuos de conciliação cadastral (identificando e corrigindo discrepâncias entre a área total do município e a soma das áreas registradas nos cadastros que abrangem aquele município) e usar os ensinamentos obtidos e a nova tipologia para planejar e implementar um programa eficiente de conciliação cadastral para outros municípios, priorizando aqueles com disputas de terras significativas, conforme indicado por conflitos e atividade econômica;	Médio a longo prazo
2. Aumentar a viabilidade financeira das opções mínimas de abrigo urbano formal	a. A Associação dos Municípios e o Ministério das Cidades deverão rever os dispositivos estatutários relativos à subdivisão da terra que são rotineiramente burlados pelos pobres, tais como tamanho mínimo do lote e largura mínima das vias de circulação e propor alternativas que incentivem os incorporadores do setor privado formal a construir para a população de menor renda;	Médio prazo
	b. Os municípios que se encontram em áreas urbanas de rápido crescimento deverão fazer uma preparação mínima nas localizações potenciais de ampliação de áreas já construídas, de maneira mais sistemática do que a utilizada atualmente, como demarcação e proteção de futuros direitos de passagem para vias principais de circulação.	Médio a longo prazo

3. Acelerar e aprimorar a integração da regularização participativa urbana e rural	a. O INCRA e a Associação Nacional dos Órgãos Estaduais de Terra deverão rever as normas para o georreferenciamento de imóveis rurais para ampliar a abrangência e reduzir custos, beneficiando-se particularmente da tecnologia de satélites;	Curto e médio prazo
	b. A Associação Nacional dos Órgãos Estaduais de Terra, a Associação das Secretarias de Estado de Meio Ambiente e o INCRA deverão planejar um programa de posse conjunta de terra e de regularização ambiental que utilize um nível adequado de georreferenciamento que esteja em conformidade com os objetivos mais amplos de aumento da segurança das propriedades e com os resultados ambientais e cuja aplicação seja pragmática.	Curto e médio prazo
	c. O CNJ deverá capacitar juízes e magistrados na interpretação correta e coerente do Estatuto da Cidade e legislação correlata;	Curto prazo
	d. A Associação Nacional dos Órgãos Estaduais de Terra e a Associação dos Municípios deverão propor alterações institucionais e jurídicas para os processos de regularização baseados na experiência regulatória obtida na última década e preparar manuais operacionais para aprimorar a padronização;	Curto prazo
	e. Os municípios deverão ampliar o uso de instrumentos de posse intermediária tais como a Concessão de Direito Real de Uso (CDRU), o qual os municípios têm conseguido administrar com mais rapidez do que os títulos completos;	Curto e médio prazo
	f. Os governos estaduais e associações metropolitanas de prefeitos deverão produzir planos no âmbito metropolitano que permitirão a melhor integração das iniciativas individuais de regularização urbana e a análise adequada das áreas ambientalmente vulneráveis;	Médio prazo
	A SPU deverá desenvolver um plano estratégico para informar a gestão das terras públicas na sua administração;	Médio prazo
	h. Os governos estaduais deverão financiar e ampliar para os outros estados o tipo de colaboração voltada para resultados dos braços judiciário e executivo que o Piauí está usando a fim de cancelar títulos fraudulentos incluindo, conforme planejado, aqueles que juntos formam a região de savana: Bahia, Tocantins e Maranhão;	Médio a longo prazo

BIBLIOGRAFIA

- Barreto, Paulo, Andréia Pinto, Brenda Brito, and Sanae Hayashi. 2008. *Quem é o dono da Amazônia? Uma análise do cadastramento de imóveis rurais*. Belém: Instituto do Homem e Meio Ambiente da Amazônia. Available at: <http://www.ibcperu.org/doc/isis/10458.pdf>.
- Fundação João Pinheiro Centro de Estatística e Informações. 2005. *Déficit habitacional no Brasil / Fundação João Pinheiro, Centro de Estatística e Informações*. 2. ed. - Belo Horizonte.
- Holston, J. 1993. "Legalizando o ilegal: propriedade e usurpação no Brasil" *Revista Brasileira Ciências Sociais* no. 21 ano 8 February. São Paulo.
- IBGE. 2000. Perfil dos municípios do Brasil. Available at: http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/pesquisas/pesquisa_resultados.php?id_pesquisa=89h
- IBGE. 2008. Perfil dos municípios do Brasil. Available at: http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/pesquisas/pesquisa_resultados.php?id_pesquisa=89
- IBGE. 2010. Perfil dos municípios do Brasil. Available at: http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/pesquisas/pesquisa_resultados.php?id_pesquisa=89
- INCRA. 1999. Livro Branco da grilagem de terras no Brasil. Available at: http://www.incra.gov.br/portal/index.php?option=com_docman&Itemid=140
- IPEA. 2009. Política fiscal e justiça social no Brasil: O caso do IPTU. Presidential Communication (Comunicado da Presidência), no. 28.
- IPEA. 2010. Infraestrutura Social e Urbana no Brasil, Livro no. 6 vol. 2. Available at: http://ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/livros/livros/42543_Livro_InfraestruturaSocial_vol2.pdf.
- LIMA 2002. *Relatório das Correções Extraordinárias nos Registros de Terras Rurais no Estado do Amazonas*. Governo do Estado do Amazonas. Secretaria da Cultura do Estado do Amazonas (SEC).
- Moretti, R. S. ; Zandonade, P.; Moretti, J.A ; D'alessandro, M. L. 2009. "Mecanismos de Transferência da Terra Pública para Uso Privado no Estado de São Paulo," in *XIII ENAnpur- Encontro Nacional da ANPUR*. Florianópolis.
- National Justice Counsel. 2010. *Relatório Preliminar sobre a Situação dos Conflitos Fundiários Rurais no Brasil*. Available at: http://www.cnj.jus.br/images/imprensa/relatorio_preliminar_cnj_conflitos_fundiarios_agrarios_em_28_de_setembro.pdf
- Oliveira, Thiago Ademir Macedo. 2010. *Imposto Territorial Rural: um Estudo Econômico sobre a descentralização da Cobrança*. Master's Thesis (Tese de Mestrado). Institute of Economics, State University of Campinas (IE/Unicamp). Campinas.
- Reydon, B. P. 2006 "Mercados de terras no Brasil: estrutura e dinâmica", 12/2006, ed. 1, MDA/ Núcleo de Estudos Agrários e Desenvolvimento Rural (NEAD)
- Reydon, B. P. 2011. "La Cuestión Agraria Brasileña necesita gobernanza de tierras," *Land Tenure Journal*. no. 1, pp. 127-147. Food and Agriculture Organization (FAO). Rome. Available at: <http://www.fao.org/nr/tenure/land-tenure-journal/index.php/LTJ/article/view/21>.

Reydon, B. P., Elyson Ferreira de Souza, and Vitor Bukvar Fernandes, 2013. “Economic Ecological Zoning as an alternative for land use improvement and land governance promotion: a case study of Acre, Brazil.” Paper presented at the Annual World Bank Conference on Land and Poverty, Washington, DC, April 8-11, 2013. Available at http://www.conftool.com/landandpoverty2013/index.php?page=browseSessions&presentations=show&abstracts=show&print=head&form_date=2013-04-11&mode=list.

Silva, L. Osorio. 1996. *Terras devolutas e latifúndio: efeitos da lei de 1850*. Campinas: Editora da Unicamp.

Torres, H., Alves H., Oliveira M.A. 2007. “Expansão Urbana, Mercado Imobiliário e Degradação Ambiental em São Paulo,” in: Daniel Joseph Hogan (org.), *Dinâmica populacional e mudança ambiental: cenários para o desenvolvimento brasileiro*. Campinas: Núcleo de Estudos de População-Nepo/Unicamp.

World Bank. 2011. “Legalizing Brazil: Brazil’s New Push for Land Regularization, Land Governance and Land Management. What it Means for Affordable Housing, Urban Development and the Last Frontier of the Amazon.” Washington DC. Available at: <http://documents.worldbank.org/curated/en/2011/06/16382984/brazil-land-assessment-legalizing-brazil-brazils-new-push-land-regularization-land-governance-land-management-means-affordable-housing-urban-development-last-frontier-amazon>.

World Bank. 2012a. *The land governance assessment framework: identifying and monitoring good practice in the land sector*. Washington, D.C., World Bank.

World Bank. 2012b. *Land Governance Assessment Framework: Manual of Operations*. Washington, D.C., World Bank.

ANEXOS

Anexo 1: Indicadores dos Módulos Centrais³³

Tabela 35 - Dimensões do LGAF ordenadas por Áreas Temáticas

ÁREA TEMÁTICA 1. ESTRUTURA JURÍDICA E INSTITUCIONAL	
<i>LGI-1. Reconhecimento de uma série contínua de direitos:</i> A legislação reconhece uma gama de direitos dos indivíduos e dos grupos (incluindo direitos secundários e direitos por parte das minorias e mulheres).	
1	i Estrutura jurídica existente reconhece direitos da maioria da população rural, tanto por meio de regimes legais ou costumeiros de posse de terra.
	ii Estrutura jurídica existente reconhece direitos da maioria da população urbana, tanto por meio de regimes legais ou costumeiros de posse de terra.
	iii A posse de terra da maioria dos grupos em áreas rurais é formalmente reconhecida e existem regulamentações claras em termos de organização interna e representação legal dos grupos.
	iv A posse de terra de grupos em áreas urbanas informais é formalmente reconhecida e existem regulamentações claras em termos de organização interna e representação legal dos grupos.
	v A legislação fornece oportunidades para as pessoas que detêm a posse de terra em sistema consuetudinário, em grupo ou coletivo para individualizar total ou parcialmente a propriedade/o uso da terra. Os procedimentos para isso têm um custo acessível e são claramente especificados, salvaguardados e seguidos na prática.
<i>LGI-2. Aplicação de direitos:</i> Os direitos reconhecidos pela legislação são aplicados (incluindo direitos secundários e direitos por parte das minorias e mulheres).	
2	i A maioria das terras comunitárias tem limites demarcados e pesquisados/mapeados e direitos comunitários registrados.
	ii A maioria das terras privadas em áreas rurais é formalmente registrada.
	iii A maioria das terras privadas em áreas urbanas é formalmente registrada.
	iv Uma grande percentagem das terras registradas para pessoas físicas é registrada no nome de mulheres, individualmente ou em conjunto.
	v Uma propriedade comum em sistema de condomínio é reconhecida e existem disposições jurídicas claras para estabelecer disposições para a gestão e a manutenção dessa propriedade em comum.
	vi Quando ocorre a perda de direitos como resultado da mudança do uso da terra fora do processo de desapropriação, uma indenização em dinheiro ou em espécie é paga, de modo que essas pessoas tenham bens comparáveis e possam continuar a manter o status social e econômico anterior.
<i>LGI-3. Mecanismos para reconhecimento de direitos:</i> A definição e a atribuição formais de direitos, e o processo de registro de direitos, correspondem à prática real ou, quando não for possível, fornecem canais acessíveis para o	

³³ These Annexes are taken from the Land Governance Assessment Framework documentation

estabelecimento de tal consistência de modo não discriminatório.

- 3** i Formas não documentais de evidências são usadas sozinhas para obter o reconhecimento completo de reivindicações de propriedade quando outras formas de evidências não estão disponíveis.
- ii Existe uma legislação que reconhece formalmente a posse incontestada, de longo prazo e isso se aplica a terras públicas e privadas, apesar de diferentes regras poderem ser aplicadas.
- iii Os custos do primeiro registro esporádico de uma típica propriedade urbana são baixos, quando comparados ao valor da propriedade.
- iv Não há taxas informais a serem pagas para a entrada em vigor do primeiro registro.
- v Os requisitos para a formalização de moradias em áreas urbanas são claros, objetivos, econômicos e implementados consistentemente de maneira transparente.
- vi Existe um processo claro e prático para o reconhecimento formal de posse e esse processo é implementado de forma efetiva, consistente e transparente.

LGI-4. Restrições de direitos: Direitos fundiários não dependem da observância de padrões não realistas.

- 4** i Existe uma série de regulamentações referentes ao uso, propriedade e possibilidade de transferência da terra urbana; essas regulamentações em sua maioria são justificadas com base no interesse público geral e no fato de sua aplicação ser imposta.
- ii Existe uma série de regulamentações referentes ao uso, propriedade e possibilidade de transferência da terra rural; essas regulamentações em sua maioria são justificadas com base no interesse público geral e no fato de sua aplicação ser imposta.

LGI-5. Clareza de mandatos e prática: Mandatos institucionais referentes à regulamentação e gestão do setor fundiário são claramente definidos, duplicação de responsabilidades é evitada e informações são compartilhadas quando necessário.

- 5** i Existe uma separação clara entre as funções de formulação de políticas, implementação de políticas por meio de gestão e administração fundiária e a arbitragem de quaisquer conflitos que possam surgir como resultado da implementação das políticas.
- ii As responsabilidades exercidas pelas autoridades que lidam com as questões de administração fundiária são claramente definidas e não se sobrepõem às responsabilidades de outros órgãos do setor fundiário.
- iii A atribuição de responsabilidades relativas à administração fundiária entre os diferentes níveis de governo é clara e não existem sobreposições.
- iv As informações relativas aos direitos fundiários estão disponíveis para outras instituições que precisam dessas informações a custos razoáveis e com pronto acesso, devido principalmente ao fato de as informações sobre terras serem mantidas de maneira uniforme.

LGI-6. Equidade e não discriminação no processo de tomada de decisões: Políticas são formuladas por meio de um legítimo processo de tomada de decisões baseado nas informações de todas as partes envolvidas. A estrutura jurídica não é discriminatória e as instituições responsáveis pela aplicação dos direitos de propriedade são igualmente acessíveis a todos.

- 6** i Existe uma política abrangente ou que pode ser deduzida pela legislação vigente. As decisões de política fundiária que afetam partes da comunidade baseiam-se na consulta às partes afetadas e o seu *feedback* é obtido e incorporado à política resultante.
- ii As políticas fundiárias possuem objetivos de equidade que são monitorados de forma regular e significativa

e seu impacto nas questões de equidade é comparado ao impacto de outros instrumentos de políticas.

- iii A implementação da política fundiária é orçada, os benefícios esperados são identificados e comparados ao custo, e é verificado se o orçamento, os recursos e a capacidade institucional existentes são suficientes para a implementação.
- iv As instituições fundiárias informam sobre a implementação das políticas fundiárias de forma regular, significativa e abrangente e os relatórios são acessíveis ao público.

ÁREA TEMÁTICA 2. PLANEJAMENTO, GESTÃO E TRIBUTAÇÃO DO USO DE TERRAS

LGI-7. Transparência de restrições no uso de terras: Alterações nos regulamentos de gestão e uso de terras são feitas de modo transparente e fornecem benefícios significativos para a sociedade em geral e não para grupos específicos.

- 7**
 - i Nas áreas urbanas, a contribuição do público é solicitada na preparação e na alteração dos planos de uso da terra e as respostas fornecidas pelo público são explicitamente citadas no relatório preparado pelo órgão público responsável por preparar os novos planos públicos. Esse relatório é acessível ao público.
 - ii Nas áreas rurais, a contribuição do público é solicitada na preparação e na alteração dos planos de uso da terra e as respostas fornecidas pelo público são explicitamente citadas no relatório preparado pelo órgão público responsável por preparar os novos planos públicos. Esse relatório é acessível ao público.
 - iii Mecanismos para permitir que o público receba uma parcela significativa dos ganhos obtidos com as alterações no uso da terra são usados regularmente e aplicados de forma transparente com base em regulamentos claros.
 - iv A maior parte das terras que sofreram alteração na designação do uso da terra nos últimos 3 anos mudaram para o uso destinado.

LGI-8. Eficiência no processo de planejamento do uso da terra: Planos e regulamentos de uso da terra são justificados, implementados de forma eficaz, não impulsionam grande parte da população para a informalidade e têm capacidade para fazer frente ao crescimento da população.

- 8**
 - i Na maior cidade do país, o desenvolvimento urbano é controlado com eficácia por uma hierarquia de planos regionais/detalhados de uso da terra que são mantidos atualizados.
 - ii Nas quatro cidades mais importantes do país, o desenvolvimento urbano é controlado com eficácia por uma hierarquia de planos regionais/detalhados de uso da terra que são mantidos atualizados.
 - iii Na maior cidade do país, o processo/autoridade de planejamento urbano tem capacidade para fazer frente à crescente demanda de unidades/terras atendidas, conforme comprovado pelo fato de que quase todas as novas moradias são formais.
 - iv Os requisitos existentes para os tamanhos dos lotes residenciais são cumpridos na maioria dos lotes.
 - v A parcela de terras destinada a um uso específico que é usada para fins não especificados em contravenção das regulamentações existentes é baixa.

LGI-9. Rapidez e previsibilidade de aplicação de usos restritos de terra: Autorizações para desenvolvimento são concedidas de forma imediata e previsível.

- 9**
 - i Os requisitos para a obtenção de alvará de construção são tecnicamente justificados, têm preços razoáveis e são claramente divulgados.
 - ii Todos os pedidos de alvarás de construção recebem uma decisão após um curto período.

LGI-10. Transparência de valorizações: Valorizações para fins de tributação são baseadas em princípios claros, aplicadas

uniformemente, atualizadas regularmente e acessíveis ao público.

- 10**
- i A avaliação dos valores das terras/propriedades para fins de tributação baseia-se nos preços de mercado, com diferenças mínimas entre os valores registrados e os preços de mercado nos diversos usos e tipos de usuários e as listas de avaliação são atualizadas regularmente.
 - ii Existe uma política que determina que as listas de avaliação sejam acessíveis ao público e essa política é válida para todas as propriedades consideradas para tributação.

LGI-11. Eficiência na arrecadação: Recursos de impostos territoriais e patrimoniais são arrecadados e o rendimento dos impostos territoriais excede o custo de arrecadação.

- 11**
- i Existem isenções limitadas ao pagamento de impostos territoriais/patrimoniais e as isenções existentes são claramente baseadas em aspectos de equidade ou eficiência e aplicadas de forma transparente e coerente.
 - ii Muitos proprietários responsáveis por impostos territoriais/patrimoniais são listados no cadastro tributário.
 - iii A maioria dos impostos patrimoniais avaliados é arrecadada.
 - iv O valor dos impostos patrimoniais arrecadados excede o custo do pessoal encarregado da arrecadação em um fator de mais de 5.

ÁREA TEMÁTICA 3. GESTÃO DE TERRAS PÚBLICAS

LGI-12. Identificação de terras públicas e gestão transparente: A propriedade de terras públicas é justificada e inventariada, tem responsabilidades claras de gestão e informações relevantes são acessíveis ao público.

- 12**
- i A propriedade de terras públicas é justificada pelo fornecimento de bens públicos no nível apropriado de governo e essas terras são geridas de modo transparente e eficaz.
 - ii A maioria das terras públicas é claramente identificada no campo ou em mapas.
 - iii A responsabilidade de gestão para diferentes tipos de terras públicas é atribuída sem ambiguidade.
 - iv Existem orçamentos e recursos humanos adequados que garantem a gestão responsável de terras públicas.
 - v Todas as informações no inventário de terras públicas são acessíveis ao público.
 - vi As principais informações sobre concessões de terras são registradas e acessíveis ao público

LGI-13. Justificativa e eficiência de tempo dos processos de desapropriação: O Estado desapropria terras apenas em prol do interesse público geral e isso é feito de forma eficiente.

- 13**
- i Um montante mínimo de terra desapropriada nos últimos 3 anos é usado para fins privados.
 - ii A maior parte da terra que foi desapropriada nos últimos 3 anos foi transferida para o uso ao qual foi destinada.

LGI-14. Transparência e imparcialidade dos procedimentos de desapropriação: Os procedimentos de desapropriação são claros e transparentes e uma indenização em espécie ou em valores de mercado é paga de forma justa e rápida.

- 14**
- i Quando a propriedade é desapropriada, é paga uma indenização justa, em espécie ou em dinheiro, de modo que as famílias deslocadas tenham bens comparáveis e possam continuar a manter o status social e econômico anterior.
 - ii Uma indenização justa, em espécie ou em dinheiro, é paga a todos com direitos em terras desapropriadas, independentemente da situação do registro.
 - iii A maioria dos proprietários de terras desapropriadas recebe uma indenização em até um ano.
 - iv Canais independentes para apresentação de uma denúncia contra desapropriação existem e são facilmente

acessíveis.

- v Uma decisão de primeira instância foi obtida para a maioria das reclamações sobre desapropriação apresentadas durante os últimos 3 anos.

LGI-15. Processo transparente e benefício econômico: A transferência de terras públicas para uso privado segue um processo claro, transparente e competitivo e pagamentos são arrecadados e auditados.

- 15 i A maioria das terras públicas alienadas nos últimos 3 anos ocorre por meio de venda ou arrendamento em leilão público ou processo de licitação pública.
- ii Grande parte do total de pagamentos acordados é arrecadada de partes privadas no arrendamento de terras públicas.
- iii Todos os tipos de terras públicas são geralmente alienados em preços de mercado em um processo transparente, independentemente do status do investidor (por exemplo, nacional ou estrangeiro).

ÁREA TEMÁTICA 4. FORNECIMENTO DE INFORMAÇÕES SOBRE TERRAS AO PÚBLICO

LGI-16. Integridade: O registro de imóveis fornece informações em diferentes categorias de posse privada, de modo a estar geograficamente completo e passível de pesquisa por lote, bem como pelo titular do direito, e pode ser rapidamente obtido por todas as partes interessadas.

- 16 i A maioria dos registros para terras de propriedade particular inscritas no registro é prontamente identificável nos mapas do registro ou cadastro.
- ii Gravames particulares relevantes são documentados de forma consistente e confiável e podem ser verificados a um baixo custo por qualquer parte interessada.
- iii Restrições ou encargos públicos relevantes são documentados de forma consistente e confiável e podem ser verificados a um baixo custo por qualquer parte interessada.
- iv Os documentos do registro podem ser pesquisados pelo nome do titular do direito e lote.
- v Cópias ou extratos dos documentos que atestam os direitos à propriedade podem ser obtidos por qualquer pessoa que pague a taxa formal necessária, se houver.
- vi Cópias ou extratos dos documentos que atestam os direitos à propriedade geralmente podem ser obtidos até um dia após a solicitação.

LGI-17. Confiabilidade: As informações de registro são atualizadas, sendo suficientes para fazer inferências significativas sobre propriedade.

- 17 i Existem padrões de serviço significativos publicados e o registro monitora ativamente seu desempenho em comparação com esses padrões.
- ii A maioria das informações sobre propriedade do registro/cadastro está atualizada.

LGI-18. Custo-eficiência e sustentabilidade: Serviços de administração fundiária são fornecidos de um modo custo-eficiente.

- 18 i O custo para registrar uma transferência de propriedade é mínimo, quando comparado ao valor da propriedade.
- ii O total de taxas arrecadadas pelo registro ultrapassa o total dos custos operacionais do registro.
- iii Existe um significativo investimento em capital no sistema para registrar os direitos à terra para que o sistema seja sustentável.

LGI-19. Transparência: Taxas são determinadas e arrecadadas de modo transparente.

- 19 i Um claro cronograma de taxas para os diferentes serviços é acessível ao público e são emitidos recibos para todas as transações.
- ii Em todos os escritórios de registro existem mecanismos para detectar e lidar com o comportamento ilegal dos funcionários e todos os casos são prontamente tratados.

ÁREA TEMÁTICA 5. RESOLUÇÃO E GESTÃO DE CONFLITOS

LGI-20. Atribuição de responsabilidade: A responsabilidade pela gestão de conflitos em diferentes níveis é claramente atribuída, em linha com a prática real, órgãos relevantes são competentes em questões legais aplicáveis e decisões podem ser objeto da interposição de recursos.

- 20 i Instituições para fornecimento de uma primeira instância de resolução de conflitos estão acessíveis em âmbito local na maioria das comunidades.
- ii Existe um sistema informal ou baseado em comunidade que resolve conflitos de forma equitativa e as decisões tomadas por esse sistema têm algum reconhecimento no sistema formal de resoluções de conflitos judiciais ou administrativos.
- iii Não há vias paralelas para a resolução de conflitos ou, se houver, as responsabilidades são claramente atribuídas e amplamente conhecidas e existem regras explícitas para a mudança de uma para outra, de modo a minimizar o escopo da procura do foro mais favorável (*forum shopping*)
- iv Existe um processo e um mecanismo para recorrer das decisões judiciais sobre os casos fundiários a um custo razoável em que os conflitos são resolvidos de modo oportuno.

LGI-21. Baixo nível de conflitos pendentes: A parcela de terras afetadas por conflitos pendentes é baixa e decrescente.

- 21 i Os conflitos de terras no sistema judiciário formal são baixos, quando comparados ao número total de processos judiciais.
- ii Uma decisão relacionada a conflito de terras é tomada em tribunal de primeira instância em até 1 ano na maioria dos casos.
- iii Conflitos de terras antigos são uma pequena parcela do total de ações judiciais pendentes relativas a conflitos de terras.

Anexo 2: Módulo referente a Aquisição em Grande Escala dos Direitos de Terra

Aquisição de direitos fundiários para módulo de produção agrícola em larga escala: Dimensões adicionais para o LGAF

LSLA	TÓPICO
1	A maioria das terras florestais é mapeada e os direitos são registrados.
2	A aquisição de terras gera poucos conflitos, os quais são tratados com rapidez e transparência.
3	As restrições ao uso da terra em lotes de terras rurais geralmente podem ser identificadas.
4	As instituições públicas envolvidas na aquisição de terras operam de forma clara e coerente.
5	Os incentivos para os investidores são claros, transparentes e coerentes.
6	Os mecanismos de participação nos benefícios relativos aos investimentos em agricultura (culturas de alimentos, biocombustíveis, silvicultura, pecuária, fazenda de caça/conservação) são usados com regularidade e aplicados de forma transparente.
7	Existem negociações diretas e transparentes entre os investidores e os detentores do direito.
8	São requeridas informações suficientes dos investidores para avaliar a conveniência dos projetos em terras públicas/comunitárias.
9	Nos casos de aquisição de terras públicas/comunitárias, os investidores fornecem as informações requeridas e essas informações são disponibilizadas ao público.
10	As disposições contratuais relativas à aquisição de terras de comunidades ou do público são obrigadas por lei a mencionarem explicitamente a maneira como os benefícios e os riscos serão divididos.
11	O procedimento para a obtenção de aprovação para um projeto, quando necessário, é razoavelmente curto.
12	Os requisitos sociais dos investimentos em larga escala em agricultura são claramente definidos e implementados.
13	Os requisitos ambientais dos investimentos em larga escala em agricultura são claramente definidos e implementados.
14	Para transferências de terras públicas/comunitárias, as instituições públicas têm procedimentos definidos para identificar e selecionar investimentos benéficos do ponto de vista econômico, ambiental e social, e implementá-los de modo eficaz.
15	A conformidade com as salvaguardas relativas a investimentos em agricultura é verificada.
16	Existem meios para apresentação de reclamações, caso os investidores agrícolas não cumpram os requisitos.

Anexo 3: Módulo Florestal

Módulo Silvicultura. Dimensões adicionais ao LGAF

FGI	Dim.	TÓPICO
1	i	Assinatura e ratificação, por parte dos países, de convenções e tratados internacionais.
1	ii	Implementação de incentivos para promover a mitigação da mudança climática por meio da silvicultura
2	i	Aspectos de bem público das florestas reconhecidos por lei e protegidos
2	ii	Planos de gestão e orçamentos florestais abordam os principais impulsores do desmatamento e da degradação.
3	i	Compromisso do país com a certificação florestal e os sistemas de cadeia de custódia para promover a colheita sustentável de produtos florestais madeireiros e não madeireiros
3	ii	Compromisso do país com as PMEs como forma de promover a concorrência, a geração de renda e o emprego rural produtivo
4	i	Reconhecimento legal dos direitos tradicionais e indígenas aos recursos florestais
4	ii	Compartilhamento previsto em lei dos benefícios ou rendimentos provenientes das florestas públicas com as comunidades locais e sua implementação
5	i	Limites da área de florestas dos países e a classificação em diversos usos e propriedade estão claramente definidos e demarcados.
5	ii	Nas áreas rurais, os planos de utilização das terras florestais e as alterações a esses planos baseiam-se na contribuição do público.
6	i	Abordagem do país para o controle de crimes contra as florestas, inclusive exploração ilegal de madeira e corrupção
6	ii	Iniciativas internas dos órgãos e compartilhadas com outros órgãos, além da colaboração entre várias partes interessadas para combater os crimes florestais e a conscientização de juizes e promotores

Anexo 4: Módulo LGAF sobre Regularização Fundiária

A regularização da posse ocorre quando a ocupação informal ou ilegal da terra é legalizada, dando aos ocupantes o direito legal de propriedade, ocupação ou uso da terra. O Módulo LGAF para Regularização Fundiária visa a complementar, não duplicar, as dimensões estabelecidas no Quadro de Avaliação da Governança Fundiária (LGAF). As dimensões do LGAF diretamente relevantes para a regularização encontram-se no Anexo 1. As seguintes 18 dimensões estabelecem os aspectos específicos da regularização que fazem parte do módulo de regularização.

I. As políticas e o marco jurídico promovem e legalizam a regularização da posse

Muitos países impõem restrições à transferência de direitos regularizados, talvez por um período inicial. Se houver restrições impostas às transações subsequentes, é importante que sejam compreendidas e aceitas pelos portadores de títulos ou outros documentos produzidos em resultado da regularização. Se não forem entendidos ou aceitos, há o risco de a propriedade voltar ao domínio informal.

1. Quaisquer restrições à compra e venda de propriedades regularizadas são aceitas e cumpridas pelos que recebem títulos em resultado da regularização.

- A. As restrições impostas a transações subsequentes (transferência, venda, hipoteca, arrendamento, etc.) com propriedades regularizadas são claramente explicadas e aceitas pelos que recebem títulos em resultado da regularização e essas restrições em geral são cumpridas.
- B. As restrições impostas a transações subsequentes com propriedades regularizadas são explicadas e aceitas até certo ponto pelos que recebem títulos em resultado da regularização e essas restrições em geral são respeitadas.
- C. As restrições impostas a transações subsequentes com propriedades regularizadas são explicadas e aceitas até certo ponto pelos que recebem títulos em resultado da regularização, mas essas restrições em geral são ignoradas.
- D. As restrições impostas a transações subsequentes com propriedades regularizadas não são explicadas aos que recebem títulos em resultado da regularização e as restrições em geral são ignoradas.

O marco jurídico assegura que as regras de regularização fundiária harmonizam os interesses dos ocupantes informais com os dos titulares de direitos formais de propriedade privada, se houver. O processo de regularização inclui um claro mecanismo para resolver os direitos formais registrados em áreas sujeitas a regularização, esse mecanismo é eficaz na maioria das situações e inclui uma compensação justa quando necessário.

2. Para a regularização de terras privadas, há um mecanismo efetivo para harmonizar os direitos dos ocupantes com os dos que detêm direitos de propriedade privada.

- A. O processo de regularização inclui um mecanismo eficiente e eficaz para resolver os direitos formais em áreas sujeitas a regularização e dispõe-se de recursos para implementar esse mecanismo como parte de um amplo programa de regularização sistemática.

- B. O processo de regularização inclui um mecanismo eficiente e eficaz para resolver os direitos formais em áreas sujeitas a regularização, mas os recursos disponíveis não são suficientes para implementar esse mecanismo como parte de um amplo programa de regularização sistemática.
- C. O processo de regularização inclui um mecanismo eficiente e eficaz para resolver os direitos formais em áreas sujeitas a regularização, mas não se dispõe de recursos para implementar esse mecanismo como parte de um amplo programa de regularização sistemática.
- D. O processo de regularização não inclui um mecanismo eficiente e eficaz para resolver os direitos formais em áreas sujeitas a regularização.

II. Planejamento do uso da terra

A seleção de áreas admissíveis para o processo de regularização respeita as restrições de uso do solo (áreas de risco, normas de desenvolvimento urbano, áreas protegidas e sítios arqueológicos, etc.).

3. A regularização não é feita em áreas de risco ou protegidas.

- A. Quando áreas de risco ou protegidas encontram-se dentro ou ao lado das áreas planejadas para regularização, se possível a regularização é planejada para incluir estratégias de mitigação de riscos e/ou mudanças nas áreas protegidas para permitir a regularização; se isso não for possível, as áreas de riscos ou protegidas são excluídas da regularização, mas os moradores dessas áreas excluídas são reassentados de maneira a preservar sua situação socioeconômica e, na medida do possível, manter suas redes sociais.
- B. Quando áreas de risco ou protegidas encontram-se dentro ou ao lado das áreas planejadas para regularização, se possível a regularização é planejada para incluir estratégias de mitigação de riscos e/ou mudanças nas áreas protegidas para permitir a regularização; se isso não for possível, as áreas de riscos ou protegidas são excluídas da regularização, mas pouco ou nada se faz para atender as necessidades dos moradores dessas áreas excluídas.
- C. Quando áreas de risco ou protegidas encontram-se dentro ou ao lado das áreas planejadas para regularização, ao planejar a regularização tenta-se introduzir estratégias de mitigação de risco e/ou mudanças nas áreas protegidas para permitir a regularização; se isso não for possível, tenta-se excluir áreas de risco ou protegidas da regularização, mas nem as estratégias de mitigação e mudanças nas áreas protegidas nem a tentativa de excluir áreas de risco ou protegidas abordam sistematicamente os requisitos na área regularizada.
- D. A seleção de áreas para regularização não considera áreas de risco ou protegidas.

As informações sobre as áreas selecionadas para regularização são comparadas com outros dados espaciais e conjuntos de informação (por exemplo, normas ambientais) e a coerência é estabelecida.

III. Práticas operacionais são eficazes em função do custo e asseguram processos justos e prestação de contas

As atividades de regularização são eficazes em função do custo, planejadas, financiadas e monitoradas apropriadamente: definição de recursos humanos e materiais, requisitos de capacitação e necessidades financeiras são predeterminados e rastreáveis. Dispõe-se de fundos suficientes para a regularização (públicos, através de formas acessíveis de financiamento para os beneficiários dos programas de regularização ou outras formas).

4. Nas cidades com grandes desafios de regularização, há um plano abrangente de regularização

- A. Um plano municipal abrangente de regularização está disponível e esse plano tem recursos adequados (fundos, pessoal, equipamento, etc.) para a implementação.
- B. Um plano municipal abrangente de regularização está disponível, mas há recursos inadequados (fundos, pessoal, equipamento, etc.) para implementá-lo.
- C. Um plano municipal de regularização está disponível, mas os recursos para implementá-lo são inadequados.
- D. Não há um plano municipal de regularização e a regularização é feita de maneira ad hoc.

O enfoque usado para o registro sistemático e os incentivos proporcionados incentivam e facilitam a participação dos titulares de direitos no processo de regularização.

5. Há claros incentivos para a participação dos ocupantes no processo de regularização.

- A. Os ocupantes claramente apreciam os benefícios da participação no programa de regularização e a regularização é feita de maneira que o custo (em termos de tempo e custos diretos, incluindo taxas e impostos) da participação no processo não é uma barreira à participação de todos os setores nas áreas regularizadas.
- B. Os ocupantes claramente apreciam os benefícios da participação no programa de regularização, mas, embora os custos de regularização sejam baixos, leva-se muito tempo para participar no processo e isso constitui uma barreira à participação de alguns setores em áreas regularizadas.
- C. Os ocupantes claramente apreciam os benefícios da participação no programa de regularização, mas os custos da regularização são altos, exige-se muito tempo para participar no processo e esses fatores constituem uma barreira à participação de alguns setores nas áreas regularizadas.
- D. Os ocupantes não apreciam os benefícios da participação no programa de regularização e os altos custos constituem uma barreira à participação.

Há um claro processo para efetuar a regularização com parâmetros definidos (recursos, produtividade, custos unitários, etc.) para apoiar a implementação, os papéis e responsabilidades da regularização são claros para todas as estruturas envolvidas (desde a comunidade até a agência encarregada, além de outras agências necessárias para implementar a regularização, como registro, cadastro ou autoridade local do governo) e o processo e as responsabilidades são documentados num manual detalhado com apoio de material apropriado.

6. Há um processo claro e bem documentado e responsabilidades para a regularização.

- A. Há um claro processo para efetuar a regularização com parâmetros definidos (recursos, produtividade, custos unitários, etc.) para apoiar a implementação, os papéis e responsabilidades da regularização são claros e o processo e as responsabilidades são documentados num manual detalhado com apoio de material apropriado.
- B. Há um claro processo para efetuar a regularização com parâmetros definidos para apoiar a implementação, os papéis e responsabilidades da regularização são claros, mas o processo e as responsabilidades não são plenamente documentados.
- C. Há um claro processo para efetuar a regularização com algum entendimento dos parâmetros para apoiar a implementação, mas os papéis e responsabilidades da regularização não são muito claros.
- D. O processo de regularização não é claro, os custos e recursos necessários para efetuar a regularização são difíceis de estimar com exatidão e os papéis e responsabilidades dos atores são mal definidos.

Os titulares de direitos participam ativamente das principais etapas da regularização (reuniões comunitárias, provisão de informações e dados, divulgação pública de registros provisórios de regularização e distribuição de títulos). Os titulares de direitos são adequadamente informados acerca dos objetivos do processo de regularização, requisitos de documentos, cronogramas e mecanismos de reivindicação. As organizações locais têm oportunidade de participar para facilitar a comunicação, coleta de evidências de posse, solução de conflitos e exercer controle social do processo de adjudicação.

7. Há uma participação ativa dos ocupantes no processo de regularização.

- A. Quando o pessoal sai em campo para demarcar limites e colher evidências sobre os direitos, virtualmente todos os titulares de direitos ou seus representantes estão disponíveis para fornecer evidências e participar do processo de regularização conforme informados acerca da atividade de regularização, tiveram oportunidade de fazer perguntas e foram informados antes da atividade acerca da informação necessária, seu papel no processo e o cronograma de sua participação.
- B. Quando o pessoal sai em campo para demarcar limites e colher evidências sobre os direitos, as equipes de campo têm que buscar muitos titulares de direitos ou seus representantes, pois, embora tenha havido maciças campanhas de informação pública na comunidade, os titulares de direitos não receberam informação oportuna e confiável sobre quando precisavam estar disponíveis no campo para participar no processo.
- C. Quando o pessoal sai em campo para demarcar limites e colher evidências sobre os direitos, há graves atrasos no contato com os titulares de direitos ou seus representantes, pois as campanhas de informação pública não atingiram todos os titulares de direitos, particularmente os ausentes.
- D. Há pouca ou nenhuma discussão com os líderes comunitários ou titulares de direitos antes de enviar o pessoal ao campo para demarcar limites e colher evidências sobre os direitos.

Os mecanismos usados para identificação e delimitação dos lotes (ou outras unidades espaciais) empregam tecnologia apropriada que seja simples, sustentável e passível de melhoria. Essa tecnologia pode ser utilizada pelo pessoal local e é compreendida pela comunidade que está sendo regularizada.

8. Os lotes são definidos e cadastrados de maneira compreensível para a comunidade.

- A. Os limites do lote são demarcados publicamente na comunidade, a comunidade possui certo conhecimento e confiança na tecnologia usada para registrar a localização e dimensões do lote (agrimensura, mapas, etc.) e os mapas e dados espaciais (incluindo as áreas do lote) produzidos para divulgação pública durante a regularização têm um formato compreensível para os ocupantes e a comunidade.
- B. Os limites do lote são demarcados publicamente na comunidade e, embora a comunidade tenha pouco conhecimento acerca da tecnologia usada para registrar a localização e dimensões do lote, os mapas e dados espaciais produzidos para divulgação pública durante a regularização têm um formato compreensível para os ocupantes e a comunidade.
- C. Os limites do lote são demarcados publicamente na comunidade, mas a comunidade tem pouco conhecimento acerca da tecnologia usada para registrar a localização e dimensões do lote e o formato dos mapas e dados espaciais produzidos para divulgação pública durante a regularização não é compreensível para muitos ocupantes.
- D. Os limites do lote não são demarcados publicamente na comunidade, a comunidade tem pouco conhecimento acerca da tecnologia usada para registrar a localização e dimensões do lote e os mapas e dados espaciais não são divulgados como parte do processo de regularização ou são divulgados num formato não prontamente compreensível para os ocupantes.

Após a regularização, a tecnologia pode ser manejada por unidades descentralizadas de maneira sustentável (capacidade humana, financiamento de licenças e renovação de equipamento).

9. Os lotes são definidos e cadastrados de maneira eficiente e eficaz em função do custo.

- A. As medições e dados produzidos no processo de regularização têm um formato que pode ser introduzido no sistema operado pela agência responsável pelo cadastro e esses dados podem ser mantidos e atualizados com pouco ou nenhum investimento pela agência responsável pelo cadastro em programas e equipamento de computação, instalações de gestão de registros e fortalecimento da capacidade.
- B. As medições e dados produzidos no processo de regularização têm um formato que pode ser introduzido no sistema operado pela agência responsável pelo cadastro, mas é necessário algum investimento pela agência responsável pelo cadastro em programas e equipamento de computação e fortalecimento da capacidade para que essa agência possa manter e atualizar os dados.
- C. As medições e dados produzidos no processo de regularização têm um formato que pode ser introduzido no sistema operado pela agência responsável pelo cadastro, mas algum investimento é necessário pela agência responsável pelo cadastro em programas e equipamento de computação e fortalecimento de capacidade para que essa agência possa introduzir os dados e manter e atualizar os dados.
- D. As medições e dados produzidos no processo de regularização não têm um formato que pode ser introduzido no sistema operado pela agência responsável pelo cadastro.

Os dados e informações produzidos pelo processo de regularização são prontamente incorporados ao sistema formal de registro de direitos fundiários, dentro de um período razoável e estão publicamente acessíveis.

10. Há uma transferência oportuna dos dados de regularização ao sistema de registro formal dos direitos de propriedade.

- A. Os dados e informações produzidas na regularização são incorporados ao sistema formal de registro de propriedades dentro de um mês após a conclusão da regularização na área.
- B. Os dados e informações produzidas na regularização são incorporados ao sistema formal de registro de propriedades dentro de três meses após a conclusão da regularização na área.
- C. Os dados e informações produzidas na regularização são incorporados ao sistema formal de registro de propriedades dentro de seis meses após a conclusão da regularização na área.
- D. Leva mais de seis meses após a conclusão da regularização numa área para que os dados e informações produzidos na regularização sejam incorporados ao sistema formal de registro de propriedades.

A prática operacional eficientemente resolve disputas, de modo que há poucas disputas não resolvidas nas áreas sujeitas a regularização e as partes ainda em disputa após a regularização têm acesso a meios eficientes e eficazes para resolver disputas. Isso exige a existência de um processo para registrar e monitorar as disputas como parte do processo de regularização.

11. Há um processo eficiente para registrar e monitorar disputas que surgem durante a regularização.

- A. O processo de regularização eficientemente registra qualquer disputa que surja durante a regularização, monitora a resolução das disputas e fornece relatórios para orientar os responsáveis pela implementação da regularização e formuladores de políticas sobre o número e tipo de disputas que surgem, particularmente as que não podem ser resolvidas no campo.
- B. O processo de regularização eficientemente registra qualquer disputa que surja durante a regularização e monitora a resolução das disputas, mas não fornece relatórios para orientar os responsáveis pela implementação da regularização e formuladores de políticas sobre o número e tipo de disputas que surgem, particularmente as que não podem ser resolvidas no campo.
- C. O processo de regularização eficientemente registra qualquer disputa que surja durante a regularização, mas não monitora nem registra a resolução das disputas.
- D. O processo de regularização não mantém registro das disputas que ocorrem durante a regularização.

Também é preciso haver um mecanismo simples, acessível e justo de solução de disputas no nível administrativo para prevenir o excesso de litígios que possa obstruir ou retardar o processo de regularização.

12. Há um processo eficiente para resolver disputas.

- A. Há poucas disputas não resolvidas nas áreas sujeitas a regularização e as partes ainda em disputa após a regularização têm acesso a meios eficientes e efetivos para resolver as disputas.
- B. Há poucas disputas não resolvidas nas áreas sujeitas a regularização, mas as partes ainda em disputa após a regularização enfrentam dificuldades e altos custos para resolver as disputas.

- C. Embora o processo de regularização resolva muitas disputas, há muitas disputas pendentes em áreas sujeitas a regularização, mas as partes ainda em disputa após a regularização têm acesso a meios eficientes e efetivos para resolver as disputas.
- D. Embora o processo de regularização resolva muitas disputas, há muitas disputas pendentes em áreas sujeitas a regularização e as partes ainda em disputa após a regularização enfrentam dificuldades e altos custos para resolver as disputas.

13. A política de regularização não tem brechas que permitam o abuso da boa vontade do governo

- A. Um ocupante só pode ser regularizado em uma propriedade aproximadamente do mesmo tamanho do lote típico; no caso de uma pessoa com múltiplas reivindicações os ocupantes têm prioridade para regularização em todas as propriedades além da propriedade principal reivindicada pelo proprietário informal.
- B. Um ocupante só pode ser regularizado numa propriedade aproximadamente do mesmo tamanho de um lote típico, mas no caso de uma pessoa com múltiplas reivindicações os ocupantes não têm prioridade para regularização em todas as propriedades além da propriedade principal reivindicada pelo proprietário informal.
- C. Um ocupante só pode ser regularizado numa propriedade, mas não há limite para o tamanho da propriedade, e no caso de uma pessoa com múltiplas reivindicações os ocupantes não têm prioridade para regularização em todas as propriedades além da propriedade principal reivindicada pelo proprietário informal.
- D. Um ocupante pode ser regularizado em múltiplas propriedades sem limite de tamanho, e no caso de uma pessoa com múltiplas reivindicações os ocupantes não têm prioridade para regularização em todas as propriedades além da propriedade principal reivindicada pelo proprietário informal.

14. As provas da admissibilidade para a regularização são acessíveis e a concessão de direitos aos ocupantes é pragmática e progressiva

- A. Os programas de regularização não têm prazos que excluam grandes seções de ocupantes informais, aceitam formas de documentação comumente disponíveis (como recibo de pagamento de imposto e contas de luz e água) como evidência de ocupação e emitem os direitos de propriedade passo a passo, sendo que os passos posteriores transferem mais direitos.
- B. Os programas de regularização não têm prazos que excluam grandes seções de ocupantes informais e aceitam formas de documentação comumente disponíveis (como recibo de pagamento de imposto e contas de luz e água) como evidência de ocupação, mas não emitem direitos de propriedade passo a passo com os passos finais transferindo maiores direitos.
- C. Os programas de regularização não têm prazos que excluam grandes seções de ocupantes informais, mas não aceitam formas de documentação comumente disponíveis (como recibo de pagamento de imposto e contas de luz e água) como evidência de ocupação e não emitem direitos de propriedade passo a passo com os passos finais transferindo maiores direitos.
- D. Os programas de regularização têm prazos que excluam grandes seções de ocupantes informais, não aceitam formas de documentação comumente disponíveis (como recibo de pagamento de imposto e contas de luz e água) como evidência de ocupação e não emitem direitos de propriedade passo a passo com os passos finais transferindo maiores direitos.

IV. Monitoramento dos resultados da regularização e produtos operacionais

Há um sistema efetivo para monitorar e avaliar o processo de regularização com os principais resultados desagregados por gênero e grupos vulneráveis, além de relatórios produzidos mensalmente e amplamente divulgados às partes interessadas.

15. Há um sistema eficiente para monitorar e avaliar a regularização.

- A. Há um sistema efetivo para monitorar e avaliar o processo de regularização com os principais resultados desagregados por gênero e grupos vulneráveis e o feedback da atividade de regularização é utilizado pelos formuladores de políticas para melhorar as políticas e implementação da regularização.
- B. Há um sistema efetivo para monitorar e avaliar o processo de regularização com os principais resultados desagregados por gênero e grupos vulneráveis, mas o feedback da atividade de regularização não é utilizado pelos formuladores de políticas para melhorar as políticas e implementação da regularização.
- C. Há um sistema efetivo para monitorar e avaliar o processo de regularização, mas os principais resultados não são desagregados por gênero e grupos vulneráveis.
- D. Não há um sistema efetivo para monitorar e avaliar o processo de regularização.

O custo unitário de regularização (incluindo todos os custos de controle geodésico, mapeamento básico, demarcação e adjudicação de direitos, agrimensura e mapeamento, divulgação pública, solução de disputas e registro) é baixo em comparação com o valor médio do lote.

16. A regularização é feita de maneira eficaz em função do custo.

- A. O custo da regularização por lote (incluindo custos de mapeamento básico, demarcação e adjudicação de direitos, agrimensura e mapeamento, divulgação pública, solução de disputas e registro) é menos de 5% do valor médio da propriedade na área regularizada.
- B. O custo da regularização por lote (incluindo custos de mapeamento básico, demarcação e adjudicação de direitos, agrimensura e mapeamento, divulgação pública, solução de disputas e registro) é entre 5% e 10% do valor médio da propriedade na área regularizada.
- C. O custo da regularização por lote (incluindo custos de mapeamento básico, demarcação e adjudicação de direitos, agrimensura e mapeamento, divulgação pública, solução de disputas e registro) é entre 10% e 20% do valor médio da propriedade na área regularizada.
- D. O custo da regularização por lote (incluindo custos de mapeamento básico, demarcação e adjudicação de direitos, agrimensura e mapeamento, divulgação pública, solução de disputas e registro) é mais de 20% do valor médio da propriedade na área regularizada.

A regularização é concluída de maneira oportuna de modo que os titulares de direitos podem se beneficiar oportunamente do recebimento dos títulos e ocorrem mínimos problemas na atualização do registro de regularização para transações no período entre o início e o final do processo de regularização.

17. A regularização é concluída de maneira oportuna

- A. Os titulares de direitos em áreas sujeitas a regularização geralmente recebem os primeiros títulos produzidos em resultado da regularização dentro de 3 meses após a data em que os limites foram demarcados e as evidências coletadas no campo.

- B. Os titulares de direitos em áreas sujeitas a regularização geralmente recebem os primeiros títulos produzidos em resultado da regularização entre 3 e 6 meses após a data em que os limites foram demarcados e as evidências coletadas no campo.
- C. Os titulares de direitos em áreas sujeitas a regularização geralmente recebem os primeiros títulos produzidos em resultado da regularização entre 6 e 12 meses após a data em que os limites foram demarcados e as evidências coletadas no campo.
- D. Geralmente leva mais de um ano após a data em que os limites foram demarcados e as evidências coletadas no campo para que os titulares dos direitos recebam os primeiros títulos produzidos em resultado da regularização.

Quando a regularização é concluída numa área declarada para regularização, a maioria das propriedades admissíveis para a regularização é regularizada e os dados são registrados no sistema formal de cadastro de propriedades.

Todos os direitos das mulheres são plenamente regularizados e é importante que a regularização seja efetuada de maneira a assegurar que isso aconteça.

18. Os direitos das mulheres são plenamente regularizados.

- A. Mais de 45% dos títulos das terras regularizadas para pessoas físicas são registrados em nome de uma mulher, individualmente ou em conjunto.
- B. Entre 35% e 45% dos títulos das terras regularizadas para pessoas físicas são registrados em nome de uma mulher, individualmente ou em conjunto.
- C. Entre 15% e 35% dos títulos das terras regularizadas para pessoas físicas são registrados em nome de uma mulher, individualmente ou em conjunto.
- D. Menos de 15% dos títulos das terras regularizadas para pessoas físicas são registrados em nome de uma mulher, individualmente ou em conjunto.

Um investimento significativo é efetuado na regularização; para obter sustentabilidade é importante que as transações subsequentes (vendas, transferências, hipotecas, etc.) das propriedades regularizadas sejam registradas no sistema formal de cadastro.

Anexo 5: Elaboração de amostra de pergunta Indicator

LGI 2, Dimensão i	Avaliação
A maioria das terras comunais ou indígenas ³⁴ é mapeada e os direitos são registrados.	<p><i>Somente classifique essa dimensão se houver posse de terra comunal ou consuetudinária.</i></p> <p>A. Mais de 70% da área em terra comunal ou indígena têm limites demarcados e pesquisados e reivindicações associadas registradas.</p> <p>B. 40%-70% da área em terra comunal ou indígena têm limites demarcados e pesquisados e reivindicações associadas registradas.</p> <p>C. 10%-40% da área em terra comunal ou indígena têm limites demarcados e pesquisados e reivindicações associadas registradas.</p> <p>D. Menos de 10% da área em terra comunal ou indígena têm limites demarcados e pesquisados e reivindicações associadas registradas.</p>
<i>Comentários para LGI 2 (i)</i>	
Análise: Descrever a situação de demarcação, pesquisa e registro de limites de posse de terra consuetudinária ou comunal.	
Fonte de dados:	
Confiabilidade de dados:	

LGI 2, Dimensão ii	Avaliação
As propriedades privadas em áreas rurais são formalmente registradas.	<p>A. Mais de 90% das terras privadas em áreas rurais são formalmente registradas.</p> <p>B. Entre 70% e 90% das terras privadas em áreas rurais são formalmente registradas.</p> <p>C. Entre 50% e 70% das terras privadas em áreas rurais são formalmente registradas.</p> <p>D. Menos de 50% das terras privadas em áreas rurais são formalmente registradas.</p>
<i>Comentários para LGI 2 (ii)</i>	
Análise: Descrever o processo de computação do valor ou base para avaliação. Isso <u>não</u> precisa ser um valor preciso de parcelas registradas, comparado ao número total de parcelas (a menos que estatísticas estejam disponíveis).	
Fonte de dados:	
Confiabilidade de dados:	

³⁴ 'Terra comunal' é a terra sobre a qual um grupo ou uma comunidade rural tem direitos ou acesso. Essa terra pode ser mantida em posse consuetudinária e, em alguns casos, os ocupantes podem pertencer a "comunidades indígenas" ou equivalente (p. ex., "tribos programadas" na Índia), conforme definido por lei.

LGI 2, Dimensão iii	Avaliação
As propriedades privadas em áreas urbanas são formalmente registradas.	<ul style="list-style-type: none"> A. Mais de 90% das terras privadas em áreas urbanas são formalmente registradas. B. Entre 70% e 90% das terras privadas em áreas urbanas são formalmente registradas. C. Entre 50% e 70% das terras privadas em áreas urbanas são formalmente registradas. D. Menos de 50% das terras privadas em áreas urbanas são formalmente registradas.
Comentários para LGI 2 (iii)	
Análise: Descrever o processo de computação do valor ou base para avaliação. Isso não precisa ser um valor preciso de parcelas registradas, comparado ao número total de parcelas (a menos que estatísticas estejam disponíveis).	
Fonte de dados:	
Confiabilidade dos dados:	
LGI 2, Dimensão v	Avaliação
Um sistema de condomínio estabelece uma gestão apropriada de propriedade comum.	<ul style="list-style-type: none"> A. Uma propriedade comum em sistema de condomínio é reconhecida e existem disposições jurídicas claras para estabelecer disposições para a gestão e a manutenção dessa propriedade comum. B. Uma propriedade comum em sistema de condomínio é reconhecida, mas não existem disposições jurídicas claras para estabelecer disposições para a gestão e a manutenção dessa propriedade comum. C. Uma propriedade comum em sistema de condomínio é parcialmente reconhecida, mas não existem disposições jurídicas para estabelecer disposições para a gestão e a manutenção dessa propriedade comum. D. A propriedade comum em sistema de condomínio não é reconhecida.
Comentários para LGI 2 (v)	
Análise: Descrever as disposições jurídicas sobre condomínios.	
Fonte de dados:	
Confiabilidade dos dados:	

LGI 2, Dimensão vi	Avaliação			
Existe uma indenização para a perda de direitos devido a mudanças no uso da terra.	<p>Preencha a matriz a seguir para informações de referência e utilize-a para selecionar a classificação a seguir:</p> <p>A. Nos casos onde as pessoas perdem direitos devido a mudanças no uso da terra fora do processo de desapropriação, é paga uma indenização em espécie ou em dinheiro, de modo que essas pessoas tenham bens comparáveis e possam continuar a manter sua situação social e econômica anterior.</p> <p>B. Nos casos onde as pessoas perdem direitos devido a mudanças no uso da terra fora do processo de desapropriação, é paga uma indenização em espécie ou em dinheiro, de modo que essas pessoas tenham bens comparáveis, mas não possam continuar a manter sua situação social e econômica anterior.</p> <p>C. Nos casos onde as pessoas perdem direitos devido a mudanças no uso da terra fora do processo de desapropriação, é paga uma indenização em espécie ou em dinheiro, de modo que essas pessoas não tenham bens comparáveis e não possam continuar a manter sua situação social e econômica anterior.</p> <p>D. Nos casos onde as pessoas perdem direitos devido a mudanças no uso da terra fora do processo de desapropriação, nenhuma indenização é paga.</p>			
Processo	Nível de indenização	Direitos indenizados	Implementação	Comentários
Conversão rural-urbana				
Estabelecimento de terras reservadas				
Outra opção (favor especificar:-- ----)				
Códigos:	<p>1 = Indenização paga em espécie ou em dinheiro na mesma base ou em base semelhante à da aquisição compulsória;</p> <p>2 = Indenização paga em espécie ou em dinheiro, mas em nível consideravelmente inferior ao nível da aquisição compulsória;</p> <p>3 = Pequena ou nenhuma indenização paga.</p>	<p>1 = Todos os direitos secundários reconhecidos;</p> <p>2 = Alguns direitos secundários reconhecidos;</p> <p>3 = Nenhum direito secundário reconhecido.</p>	<p>1 = Consistentemente implementado;</p> <p>2 = Implementado com certa arbitrariedade;</p> <p>3 = Implementado de maneira bastante arbitrária.</p>	
Comentários para LG1 2 (vi)				
<p>Análise: [usar a matriz acima preenchida para confirmar as informações e ajudar a fazer uma avaliação sobre a dimensão].</p> <p>Descrever as principais situações em que as mudanças no uso da terra resultam em perda de direitos e disposições existentes para fins de indenização, fazer distinção entre os tipos de direitos.</p>				
Fonte de dados:				
Confiabilidade dos dados:				

Anexo 6: Resumo em relatório dos Indicadores

			Pontuação			
Dim LGI	Tópico		BR	PA	PI	SP
Reconhecimento e aplicação de direitos						
1	i	Reconhecimento de direitos de posse de terra (área rural)	A	D	D	C
1	ii	Reconhecimento de direitos de posse de terra (área urbana)	B	D	D	B
1	iii	Reconhecimento de direitos de grupos rurais	C	B	C	C
1	iv	Reconhecimento de direitos de grupos urbanos em áreas informais	C	A	C	C
1	v	Oportunidades para individualização de posse da terra (área urbana)	C	A	C	C
1	v	Oportunidades para individualização de posse da terra (área rural)	D			
Aplicação de direitos						
2	i	Levantamento/mapeamento e registro de reivindicações de terras comunitárias ou indígenas	B	B	D	A
2	ii	Registro de terras de propriedade privada em áreas rurais	A	D	C	A
2	iii	Registro de terras de propriedade privada em áreas urbanas	n/a	D	C	C
2	iv	Os direitos das mulheres são reconhecidos na prática pelo sistema formal (áreas urbanas/rurais)	A	A	A	A
2	v	Regime de condomínio que estabelece uma gestão apropriada de propriedade comum (área urbana)	C	A	A	B
2	v	Regime de condomínio que estabelece uma gestão apropriada de propriedade comum (área rural)	A			
2	vi	Indenização devido a mudanças no uso da terra	D	D	C	D
Mecanismos para reconhecimento de direitos						
3	I	Uso de formas não documentais de evidências para reconhecer direitos	C	C	C	D
3	li	Reconhecimento formal de posse de longo prazo não contestada	A	A	A	A
3	lii	O primeiro registro mediante pedido não é limitado pela incapacidade de pagar taxas formais	C	B	B	A
3	lv	O primeiro registro não implica taxas informais significativas	A	A	A	A
3	V	A formalização de moradias é viável e acessível	C	C	D	D
3	Vi	Processo eficiente e transparente para reconhecer formalmente a posse de longo prazo não contestada	C	B	B	B
Restrições sobre direitos						
4	i	Restrições relativas ao uso, propriedade e possibilidade de transferência de terra	A	A	A	B

		urbana				
4	ii	Restrições relativas ao uso, propriedade e possibilidade de transferência de terra rural	B	B	B	B
Clareza de mandatos						
5	i	Separação de funções institucionais	C	C	B	C
5	ii	Sobreposição institucional	C	B	A	C
5	iii	Sobreposição administrativa	C	C	B	B
5	iv	Intercâmbio de informações	D	C	D	C
Equidade e não discriminação						
6	i	Política fundiária clara desenvolvida de maneira participativa	C	C	B	B
6	ii	Incorporação significativa de objetivos de igualdade	C	C	C	C
6	iii	Política para implementação é orçada, comparada com os benefícios e possui os recursos adequados.	C	C	C	C
6	iv	Relatórios regulares e públicos que indicam o andamento da implementação da política	C	C	C	C
Transparência do uso da terra						
7	i	Em áreas urbanas, os projetos de uso da terra e as mudanças desses projetos baseiam-se na contribuição pública.	C	C	B	B
7	ii	Em áreas rurais, os projetos de uso da terra e as mudanças desses projetos baseiam-se na contribuição pública.	D	D	B	C
7	iii	Obtenção pública dos benefícios resultantes das mudanças na permissão de uso da terra	C	D	C	C
7	iv	Rapidez da mudança no uso da terra	D	D	B	A
Eficiência do planejamento de uso da terra						
8	i	Processo para desenvolvimento urbano planejado na maior cidade	D	D	B	D
8	ii	Processo para desenvolvimento urbano planejado nas quatro maiores cidades (exceto a maior de todas)	D	D	B	D
8	iii	Capacidade de planejamento urbano para lidar com o crescimento urbano	D	C	C	C
8	iv	Respeito à dimensão do lote	D	D	B	D
8	v	Projetos de ocupação de determinadas classes de terras (florestas, pastagens, etc.) estão de acordo com o uso	B	B	B	C
Rapidez e previsibilidade						
9	i	Os pedidos de alvarás de construção residencial têm preços razoáveis e são processados de forma imparcial (população de baixa renda)	C	C	n/a	D
9	i	Os pedidos de alvarás de construção residencial têm preços razoáveis e são	B	B	n/a	

		processados de forma imparcial (população de renda alta)				
9	ii	Tempo necessário para obtenção de um alvará de construção residencial	C	B	n/a	D
Transparência da valorização						
10	i	Processo claro de valorização de propriedades (urbanas)	C	D	C	C
10	i	Processo claro de valorização de propriedades (rurais)	D	A		
10	ii	Disponibilidade pública de listas de avaliação (o município arrecada impostos sobre as propriedades urbanas e rurais)	A	D	D	A
10	ii	Disponibilidade pública de listas de avaliação (o governo federal - INCRA arrecada impostos sobre propriedades territoriais rurais)	D	D		
Eficiência da arrecadação de impostos						
11	i	Isonomias de impostos sobre a propriedade são justificadas	A	B	C	A
11	ii	Os detentores de direito de propriedade responsáveis pelo pagamento de impostos sobre a propriedade são listados no cadastro tributário (urbano)	A	D	D	C
11	ii	Os detentores de direito de propriedade responsáveis pelo pagamento de impostos sobre a propriedade são listados no cadastro tributário (rural)	C	C		A
11	iii	Os impostos sobre a propriedade avaliada são arrecadados (urbanos)	A	C	D	B
11	iii	Os impostos sobre a propriedade avaliada são arrecadados (rurais)	D	D		
11	iv	Os impostos sobre propriedade correspondem aos custos da arrecadação	n/a	A	B	n/a
Identificação de terras públicas						
12	i	Propriedade de terras públicas é justificada e implementada no nível apropriado de governo	B	C	B	C
12	ii	Registro completo de terras públicas	A	B	C	C
12	iii	Atribuição de responsabilidade de gestão a terras públicas	B	C	D	D
12	iv	Recursos disponíveis para cumprir com as responsabilidades	C	D	D	D
12	v	Inventário de terras públicas é acessível ao público	A	C	C	D
12	vi	Principais informações sobre concessões de terras são acessíveis ao público.	A	B	C	A
Incidência de desapropriação						
13	i	Transferência de terras desapropriadas para interesses privados	n/a	D	D	D
13	ii	Rapidez de uso de terra desapropriada	A	A	A	A
Transparência de procedimentos						
14	i	Indenização para desapropriação de propriedade	A	B	C	B
14	ii	Indenização para desapropriação de todos os direitos	D	C	C	B
14	iii	Rapidez da indenização	A	D	D	A
14	iv	Canais independentes e acessíveis para recorrer contra a desapropriação	A	B	A	A

14	v	O recurso contra a desapropriação tem prazo limitado.	B	n/a	B	D
Processos transparentes						
15	i	Abertura de transações de terras públicas	A	D	D	A
15	ii	Coleta de pagamentos para arrendamentos públicos	A	n/a	D	n/a
15	iii	Modalidades de arrendamento ou venda de terras públicas	C	A	D	
Completeness do registro						
16	i	Mapping of registry records (urban)	A	D	D	D
16	i	Mapeamento dos documentos do registro (urbano)	B	D		
16	ii	Mapeamento dos documentos do registro (rural)	A	A	A	C
16	iii	Gravames particulares economicamente relevantes	A	A	A	C
16	iv	Restrições ou encargos públicos economicamente relevantes	A	B	A	A
16	v	Capacidade de pesquisa do registro (ou organização com informações sobre direitos à terra)	A	A	A	A
16	v	Acessibilidade dos documentos do registro (ou organização com informações sobre direitos à terra) - terras particulares	A	A	A	D
16	vi	Acessibilidade dos documentos do registro (ou organização com informações sobre direitos à terra) - terras públicas	B	C	C	A
16	vi	Resposta oportuna a uma solicitação de acesso aos documentos do registro (ou organização com informações sobre direitos à terra) - terras particulares	B	C	C	D
Confiabilidade dos registros						
17	i	Foco em satisfação do cliente no registro (terras privadas)	B	D	D	A
17	i	Foco em satisfação do cliente no registro (terras públicas)	B	D	D	D
17	ii	As informações do registro/cadastro estão atualizadas (terras privadas)	D	D	D	A
17	ii	As informações do registro/cadastro estão atualizadas (terras públicas)	D	D	D	D
Custo-efetivo e sustentável						
18	i	Custo do registro de uma transferência de propriedade	A	C	D	B
18	ii	Sustentabilidade financeira do registro	A	A	A	A
18	iii	Investimento de capital	D	C	D	A
18	iv	Restrições ou encargos públicas economicamente relevantes	A	A	A	C
Transparência						
19	i	A tabela de preços está disponível ao público	A	A	C	A
19	ii	Os pagamentos informais são desaconselhados	A	D	D	A
Designação de responsabilidades						
20	i	Acessibilidade dos mecanismos de solução de controvérsias	B	D	B	C

20	ii	Solução de controvérsias informal ou baseada na comunidade	A	C	C	C
20	iii	Busca do foro mais favorável (<i>forum shopping</i>)	D	C	D	C
20	iv	Possibilidade de recursos	C	n/a	C	C
Baixo nível de conflitos pendentes						
21	i	Resolução de conflitos no sistema jurídico formal	n/a	A	B	A
21	ii	Rapidez da resolução de conflitos no sistema formal	D	D	D	D
21	iii	Conflitos antigos (casos não solucionados há mais de 5 anos)	D	D	D	D

Aquisição de direitos sobre a terra		Pontuação		
LSLA	Tópicos	BR	PA	PI
1	A maioria das terras florestais é mapeada e os direitos são registrados.	C	C	C
2	Os conflitos gerados pela aquisição de terras e de que modo esses conflitos são tratados	D	D	D
3	As restrições ao uso da terra em lotes rurais geralmente podem ser identificadas.	A	D	C
4	As instituições públicas envolvidas na aquisição de terras operam de forma clara e coerente.	A	D	C
5	Os incentivos para os investidores são claros, transparentes e coerentes.	C	B	B
6	Mecanismos de compartilhamento de benefícios para investimentos em agricultura	C	C	C
7	Existem negociações diretas e transparentes entre os investidores e os detentores do direito.	A	A	A
8	São solicitadas informações dos investidores para a avaliação de projetos em terras públicas/comunitárias.	A	D	D
9	Informações fornecidas nos casos de aquisição de terras públicas/comunitárias.	A	C	C
10	Disposições contratuais sobre compartilhamento de benefícios e riscos relacionados à aquisição de terras	A	D	D
11	Duração do procedimento para obter aprovação para um projeto	D	D	B
12	Requisitos sociais para os investimentos em larga escala em agricultura	D	C	C
13	Requisitos ambientais para os investimentos em larga escala em agricultura	C	C	B
14	Procedimentos para investimentos benéficos do ponto de vista econômico, ambiental e social.	A	D	C
15	Conformidade com as salvaguardas relativas a investimentos em agricultura	A	C	A
16	Procedimentos para apresentar reclamação caso os investidores agrícolas não cumpram os requisitos.	C	C	C

Governança florestal			Pontuação		
Dim. FGI	Tópicos		BR	PA	
1	i	Assinatura e ratificação, por parte dos países, de convenções e tratados internacionais	C	C	
1	ii	Implementação de incentivos para promover a mitigação da mudança climática por meio da silvicultura	C	C	
2	i	Aspectos de bem público das florestas reconhecidos por lei e protegidos	B	A	
2	ii	Planos de gestão e orçamentos florestais abordam os principais impulsores do desmatamento e da degradação	B	C	
3	i	Compromisso do país com os sistemas de certificação florestal e de cadeia de custódia para promover a colheita sustentável de produtos florestais madeireiros e não madeireiros	B	B	
3	ii	Compromisso do país com as PMEs como forma de promover a concorrência, a geração de renda e o emprego rural produtivo	B	C	
4	i	Reconhecimento legal dos direitos tradicionais e indígenas aos recursos florestais	A	B	
4	ii	Compartilhamento previsto em lei dos benefícios ou rendimentos provenientes das florestas públicas com as comunidades locais e sua implementação	C	B	
5	i	Os limites da área de florestas dos países e a classificação em diversos usos e propriedade estão claramente definidos e demarcados	C	C	
5	ii	Nas áreas rurais, os planos de utilização das terras florestais e as alterações desses planos baseiam-se na contribuição do público.	C	C	
6	i	Abordagem do país para o controle de crimes contra as florestas, inclusive exploração ilegal de madeira e corrupção	B	B	
6	ii	Iniciativas dos órgãos internamente e compartilhadas com outros órgãos, além da colaboração entre várias partes interessadas para combater os crimes florestais e a conscientização de juízes e promotores	B	C	

Regularização fundiária		Pontuação	
Indicador	Tópico	PA	SP
1	Quaisquer restrições ao comércio de propriedades regularizadas são aceitas e cumpridas por aqueles que recebem certificados em consequência de regularização.	C	C
2	Para a regularização de terras privadas, existe um mecanismo eficaz para harmonizar os direitos dos ocupantes e dos detentores dos direitos das propriedades privadas.	D	C
3	A regularização não é realizada em áreas de risco e protegidas.	C	C
4	Nas cidades com grandes desafios para regularização, existe um plano abrangente de regularização.	D	D
5	Existem incentivos claros para a participação dos ocupantes no processo de regularização.	B	B
6	Existe um processo claro e bem-documentado, bem como responsabilidades para regularização.	C	C
7	Existe um envolvimento ativo por parte dos ocupantes no processo de regularização. (Urbano)	B	A
7	Existe um envolvimento ativo por parte dos ocupantes no processo de regularização. (Rural)	C	C
8	Os lotes de terra são definidos e registrados de uma maneira que é entendida pela comunidade. (Urbano)	C	A
8	Os lotes de terra são definidos e registrados de uma maneira que é entendida pela comunidade. (Rural)		B
9	Os lotes de terra são definidos e registrados de uma maneira que pode ser mantida com eficiência e economia.	C	A
10	Existe uma pronta transferência dos dados de regularização para o sistema a fim de registrar formalmente os direitos sobre a terra.	D	A
11	Existe um processo eficiente para registrar e acompanhar os conflitos que surgem durante a regularização.	D	C
12	Existe um processo eficiente para a solução de controvérsias.	B	A
13	A política de regularização não tem brechas que permitam o abuso da boa vontade do governo.	A	D
14	As provas de elegibilidade para regularização são acessíveis e a concessão de direitos aos ocupantes é pragmática e incremental.	n/a	B
15	Existe um sistema eficiente para monitorar e avaliar as atividades de regularização.	D	D
16	A regularização é executada da maneira mais econômica possível. (Urbano)	D	A
16	A regularização é executada da maneira mais econômica possível. (Rural)		B
17	A regularização é executada de maneira oportuna.	D	D
18	Os direitos das mulheres foram totalmente regularizados.	A	A

Anexo 7: Portaria que institui o Grupo de Trabalho Inter-Ministerial sobre Governança Fundiária

PUBLICAÇÕES	
D.O.	65 de 31/4/14
Seção	2 Pág. 62
B.S. Nº	34 DE 31/4/14

PORTARIA/INCRA/P/N. 169 DE 03 DE ABRIL DE 2014.

O PRESIDENTE DO INSTITUTO NACIONAL DE COLONIZAÇÃO E REFORMA AGRÁRIA - INCRA, no uso das atribuições que lhe são conferidas pelo art. 21, da Estrutura Regimental deste Instituto, aprovada pelo Decreto nº 6.812, de 3 de abril de 2009, publicado no Diário Oficial do mesmo dia, mês e ano, combinado com o inciso VII, do art. 122, do Regimento Interno da Autarquia, aprovado pela Portaria/MDA/nº 20, de 8 de abril de 2009, publicada no Diário Oficial da União do dia 9 seguinte,

CONSIDERANDO a necessidade de aprofundar o conhecimento sobre o quadro legal e institucional da Governança Fundiária brasileira, evidenciando suas principais limitações e as possibilidades de aprimoramento com base em alguns modelos internacionais,

CONSIDERANDO a necessidade de conhecer as experiências de cadastros fundiários brasileiros e propor a integração das bases de dados;

CONSIDERANDO a necessidade de conhecer a estrutura institucional, as competências e atribuições dos diversos órgãos e entidades que atuam na administração fundiária brasileira, resolve:

Art. 1º - Propor constituição de grupo de trabalho interministerial visando a Qualificação da Governança Fundiária no Brasil.

Art. 2º - Propor para a composição do referido Grupo de Trabalho os representantes indicados pelos seus respectivos órgãos e entidades, sendo o primeiro como titular e o segundo como suplente:

I - Representantes do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA): Richard Martins Torsiano, Diretor de Ordenamento da Estrutura Fundiária, matrícula SIAPE nº 2456524 e Marcelo Mateus Trevisan, Coordenador geral de Regularização Fundiária, matrícula SIAPE nº 1581652, a quem caberá a coordenação do grupo de trabalho.

II - Representantes da Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (EMBRAPA): Evaristo Eduardo de Miranda, pesquisador, matrícula SIAPE nº 1260182, e João Alfredo de Carvalho Mangabeira, pesquisador, matrícula SIAPE nº 12625452.

III - Representantes da Fundação Nacional do Índio (FUNAI): Aluisio Ladeira Azanha, Diretor de Proteção Territorial, matrícula SIAPE nº 2573169, e José Aparecido Donizetti Briner, Coordenador-Geral de Assuntos Fundiários, matrícula SIAPE nº 0443125.

IV - Representantes do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente (IBAMA): Julianna Sampaio Gomes de Oliveira e Bernardo de Araújo Moraes Trovão, Analista Ambiental, matrícula SIAPE nº 1717591.

V - Representantes do Instituto Chico Mendes da Biodiversidade (ICMBio): Giovanna Palazzi e João Arnaldo Novaes, Diretor de Ações Socioambientais e Consolidação Territorial, matrícula SIAPE nº 1380110.



VI – Representantes do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA): Maurício Carvalho de Oliveira, Fiscal Federal Agropecuário, matrícula SIAPE nº 10183 e José Silvério da Silva, Fiscal Federal Agropecuário.

VII – Representantes do Ministério das Cidades: Paulo Coelho Ávila, Analista de Infraestrutura, matrícula SIAPE nº 1661963, e Ana Paulo Bruno, Gerente de Regularização Fundiária Urbana, matrícula SIAPE nº 1745421.

VIII - Representantes do Ministério do Meio Ambiente: Allan Kardec Moreira Milhomens, Gerente de Projeto, matrícula SIAPE nº 683262, e Rodrigo Gonçalves Sabença, Analista Ambiental, matrícula SIAPE nº 1488128.

IX – Representantes da Secretaria da Receita Federal do Brasil (SRFB): Lucena Lima, Auditor Fiscal da Receita Federal do Brasil, matrícula SIAPE nº 0091210 e Marcos Antonio Vasques Pataro, Auditor Fiscal da Receita Federal do Brasil, matrícula SIAPE nº 1303681.

X – Representantes da Secretaria do Patrimônio da União (SPU/MPOG): Luciano Ricardo de Azevedo Rodda, Diretor do Departamento de Destinação Patrimonial, matrícula SIAPE nº 1487323 e Cristiane Siggea Benedetto, Coordenadora Geral de Regularização Fundiária, matrícula SIAPE nº 1636352.

XI – Representantes do Serviço Florestal Brasileiro (SFB / MMA): Humberto Navarro de Mesquita Junior, Gerente Executivo, matrícula SIAPE nº 1440986 e Eliane Hirata, Chefe de Serviço, matrícula SIAPE nº 1981836.

XII – Representantes da Secretaria de Reordenamento Agrário (SRA / MDA): Francisco Urbano de Araujo Filho, Coordenador Geral de Reordenamento Agrário, matrícula SIAPE nº 2291432 e Luiz Augusto Copati Souza, cargo, matrícula SIAPE nº 1740630.

XIII – Representantes da Superintendência Nacional de Regularização Fundiária Na Amazônia Legal (SRFA/MDA): Shirley Anny Abreu do Nascimento, Superintendente Nacional de Regularização Fundiária na Amazônia Legal, matrícula SIAPE nº 1533302 e Tatiana de Carvalho Benevides, Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental, matrícula SIAPE nº 1458917.

XIV - Representantes do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE): Wolney Cogoy de Menezes, tecnologista sênior, matrícula SIAPE nº 764110 e Daniel Albert Skaba, tecnologista sênior, matrícula SIAPE nº 764398.

XV – Representantes do Conselho Nacional de Justiça (CNJ): Rodrigo Rigamonte Fonseca, Juiz Auxiliar da Presidência, CPF nº 809.626.966-68, e Clenio Jair Schulze, Juiz Auxiliar da Presidência, CPF nº 942.352.369-20.

XVI – Representantes da Procuradoria da República no Município de Dourados /MS: Marco Antonio Delfino de Almeida, Procurador da República, CPF nº 884.931.487-68, e Cláudio Henrique Cavalcante Machado Dias, Procurador da República, CPF nº 032.461.734-86.

XVII – Representantes da Associação dos Registradores Imobiliários de São Paulo (ARISP): e Fábio Costa Pereira, Diretor para Assuntos Agrários, CPF nº 247.522.598-00 e Izaías Gomes Ferro Junior, Oficial de Registro de Imóveis e Anexos da Comarca de Pirapozinho/SP, CPF nº 000.248.337-89.



XVIII – Representantes do Banco Mundial: Bernadete Lange, Especialista Senior em Meio Ambiente, CPF n° 553.242.159-53, e Diego Arias, Economista Agrícola, CPF n° 704.318.801-66.

XIX – Representantes do Instituto de Registro Imobiliário Do Brasil (IRIB): Eduardo Agostinho Arruda Augusto, Diretor de Assuntos Agrários, CPF n° 070.915.078-43 e José de Arimatéia Barbosa, Vice Presidente do Instituto dos Registradores do Brasil para o Estado de Mato Grosso e Suplente da Diretoria de Assuntos Agrários, CPF n° 126169236-53.

XX – Representantes da Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura (FAO/BRASIL): Alan Jorge Bojanic Helbingen, Representante da FAO no Brasil, CPF n° 704.099.341-43, e Maurício Mireles Sibaja, Consultor Unidade de Programas, CPF n° 700.353.371-50.

XXI – Representante da Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP): Bastiaan Philip Reydon, Professor Livre Docente do Instituto de Economia, CPF n° 011944698-76.

Art. 3º - - Esta Portaria entra em vigor na data de sua publicação.


CARLOS MÁRIO GUEDES DE GUEDES



Anexo 8: Lista de Participantes dos Painéis

LISTA DE PARTICIPANTES DOS PAINÉIS DO ESTADO DO PARÁ

PAINEL 1: GOVERNANÇA FUNDIÁRIA: ASPECTOS LEGAIS E INSTITUCIONAIS

Nome	Gênero	Instituição	Segmento
Marcio Mota Vasconcelos	M	ITERPA	Governo Estadual
Kátia Parente Sena	F	TJE	Poder Judiciário
Dario Cardoso Jr.	M	IMAZON	Sociedade Civil
Cláudia Macêdo	F	CODEM	Governo Município
Denys Pereira	M	PMV	Governo Estadual
Bastiaan Philipe Reydon	M	Unicamp/WB	Consultor
José Heder Benatti	M	UFPA/WB	Consultor
Girolamo Domenico Treccani	M	UFPA/WB	Consultor
Luly Rodrigues da Cunha Fischer	F	UFPA/WB	Consultora

PAINEL 2: PLANEJAMENTO DO USO DE TERRAS URBANAS

Nome	Gênero	Instituição	Segmento
Norma Formigosa	F	ITERPA	Governo Estadual
Claudia Cristina Antunes Macedo	F	CODEM	Governo Municipal
Aldebaran Moura	F	FASE	Sociedade Civil
João Gomes S. Neto	M	FASE	Sociedade Civil
Bastiaan Philipe Reydon	M	Unicamp/WB	Consultor
José Heder Benatti	M	UFPA/WB	Consultor
Girolamo Domenico Treccani	M	UFPA/WB	Consultor
Luly Rodrigues da Cunha Fischer	F	UFPA/WB	Consultora

PAINEL 3: PLANEJAMENTO DO USO DE TERRAS RURAIS

Nome	Gênero	Instituição	Segmento
Edila Ferreira Duarte Monteiro	F	INCRA	Governo Federal
Aldenor Gonçalves do Nascimento	M	ITERPA	Governo Estadual
Graciete K. Campanharo	F	INCRA	Governo Federal
José Carlos Galiza	M	Malungo	Sociedade Civil
Paraguassu Éleres	M	Escola Magistratura do Pará	Acadêmico
Bastiaan Philipe Reydon	M	Unicamp/WB	Consultor
José Heder Benatti	M	UFPA/WB	Consultor
Girolamo Domenico Treccani	M	UFPA/WB	Consultor
Luly Rodrigues da Cunha Fischer	F	UFPA/WB	Consultora

PAINEL 4: AVALIAÇÃO E TRIBUTAÇÃO DE TERRAS

Nome	Gênero	Instituição	Segmento
Maria Adelina Guglioti Braglia	F	IDESP	Governo Estadual
Mauro Carlos Cruz Gaia	M	SEFIN/PMB	Governo Municipal
Maria do Carmo Campo da Silva	F	CODEM	Governo Municipal
Maria de Nazaré Lima de Freitas	M	Consultora	Sociedade Civil
Blunio Brito Benardo	M	INCRA	Governo Federal
Raimundo Dárcio Lisboa Fernandes	M	INCRA	Governo Federal
Irande Pantoja	F	INCRA	Governo Federal
Bastiaan Philipe Reydon	M	Unicamp/WB	Consultor
José Heder Benatti	M	UFPA/WB	Consultor
Girolamo Domenico Treccani	M	UFPA/WB	Consultor
Luly Rodrigues da Cunha Fischer	F	UFPA/WB	Consultora

PAINEL 5: GESTÃO DE TERRAS PÚBLICAS

Nome	Gênero	Instituição	Segmento
Maria Santana T. Silva	F	INCRA	Governo Federal
Robson José Carrera Ramos	M	ITERPA	Governo Estadual
Dario Cardoso Jr.	M	IMAZON	Sociedade Civil
Bastiaan Philipe Reydon	M	Unicamp/WB	Consultor
José Heder Benatti	M	UFPA/WB	Consultor
Girolamo Domenico Treccani	M	UFPA/WB	Consultor
Luly Rodrigues da Cunha Fischer	F	UFPA/WB	Consultora

PAINEL 6: INFORMAÇÕES PÚBLICAS SOBRE TERRAS

Nome	Gênero	Instituição	Segmento
Andrelina Maria Ribeiro Serrão	F	SEMA	Governo Estadual
Aracely dos Santos Evangelista	M	SPU	Governo Federal
Orlando de Almeida Correia Filho	M	SPU	Governo Federal
Rodrigo Pessoa Trajano	M	INCRA	Governo Federal
Dario Cardoso Jr.	M	IMAZON	Sociedade Civil
Bastiaan Philipe Reydon	M	Unicamp/WB	Consultor
José Heder Benatti	M	UFPA/WB	Consultor
Girolamo Domenico Treccani	M	UFPA/WB	Consultor
Luly Rodrigues da Cunha Fischer	F	UFPA/WB	Consultora

PAINEL 7: RESOLUÇÃO DE CONFLITOS FUNDIÁRIOS

Nome	Gênero	Instituição	Segmento
Telma S. D. Fernandes	F	SEMA	Governo Estadual
Jean François Yves Deluchey	M	UFPA	Academia
Paulo Joanil da Silva	M	CPT	Sociedade Civil
Eliane Moreira	F	MPE	Poder Público Estadual
Mario Tito Almeida	M	INCRA	Governo Federal
Dario Cardoso Jr.	M	IMAZON	Sociedade Civil
Rossivagner Santana Santos	M	Defensoria Pública	Governo Estadual
Bastiaan Philipe Reydon	M	Unicamp/WB	Consultor
José Heder Benatti	M	UFPA/WB	Consultor
Girolamo Domenico Treccani	M	UFPA/WB	Consultor
Luly Rodrigues da Cunha Fischer	F	UFPA/WB	Consultora

PAINEL 8: AQUISIÇÃO DE GRANDES PROPRIEDADES

Nome	Gênero	Instituição	Segmento
Paraguassu Éleres	M	Escola Magistratura do Pará	Acadêmico
Diogo Seixas Conduru	M	Advogado/ Acadêmico	Acadêmico
Dario Rodrigues Cardoso Jr.	M	IMAZON	Sociedade Civil
Aracely dos Santos Evangelista	M	SPU	Governo Federal
Bastiaan Philipe Reydon	M	Unicamp/WB	Consultor
José Heder Benatti	M	UFPA/WB	Consultor
Girolamo Domenico Treccani	M	UFPA/WB	Consultor
Luly Rodrigues da Cunha Fischer	F	UFPA/WB	Consultora

PAINEL 9: GESTÃO DE FLORESTAS

Nome	Gênero	Instituição	Segmento
Paulo Barreto	M	IMAZON	Sociedade Civil
Paulo Roberto Rodrigues Pinto	M	SEMA	Governo Estadual
Aracely dos Santos Evangelista	M	SPU	Governo Federal
Elis Araújo	F	IMAZON	Sociedade Civil
Mauro da Silva Caldas	M	IDEFLOR	Governo Estadual
Hugo Picanço	M	INCRA SR-01	Governo Federal
Carlos Augusto Ramos Pantoja	M	Consultor	Sociedade Civil
Jorge Alberto Gazel Yared	M	EMBRAPA	Acadêmico
Bastiaan Philipe Reydon	M	Unicamp/WB	Consultor
José Heder Benatti	M	UFPA/WB	Consultor
Girolamo Domenico Treccani	M	UFPA/WB	Consultor
Luly Rodrigues da Cunha Fischer	F	UFPA/WB	Consultora

PAINEL 10: PROGRAMAS DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA

Nome	Gênero	Instituição	Segmento
Cassio Pereira	M	IPAM	Sociedade Civil
Janyce Varella	F	PGE	Governo Estadual
Julineide do Socorro Cordeiro de Oliveira	F	Programa Terra Legal	Governo Federal
Cláudia Macedo	M	CODEM	Governo Municipal
Aracely dos Santos Evangelista	M	SPU	Governo Federal
Marcli Araújo Zaire	F	ITERPA	Governo Estadual
Myrian Silvana S. Cardoso	F	UFPA	Academia
Ana Cláudia Duarte Cardoso	F	UFPA	Academia
Breno Macedo	M	INCRA	Governo Federal
Maria de Nazaré Lima de Freitas	F	Consultora	Governo Municipal
Antônia Rutinéia F. Miranda	F	ITERPA	Governo Estadual
Dario Rodrigues Cardoso Jr.	M	IMAZON	Sociedade Civil
Maria do Carmo Campos da Silva	F	CODEM	Governo Municipal
Breno Mazzinghy Macedo	M	INCRA	Governo Federal
Bastiaan Philipe Reydon	M	Unicamp/WB	Consultor
José Heder Benatti	M	UFPA/WB	Consultor
Girolamo Domenico Treccani	M	UFPA/WB	Consultor
Luly Rodrigues da Cunha Fischer	F	UFPA/WB	Consultora

LISTA DE PARTICIPANTES DOS PAINÉIS DO ESTADO DE PIAUÍ

PAINEL 1: POSSE DA TERRA

::: Estrutura Jurídica e Institucional :::

Participantes:

INTERPI: Regina Lourdes e Ana Carolina Fortes Chaves

INCRA: Marcos Reis Felinto/Paulo Gustavo de Alencar

MPE: Maurício Gomes de Souza

SPU/PI: Ana Célia Coelho M. Veras/Anna Mary de Carvalho/Egilmar de Jesus Sousa

ADH/PI: Ana Lúcia Sousa

PAINEL 2

::: PLANEJAMENTO, GESTÃO E TRIBUTAÇÃO DO USO DE TERRAS :::

PARTICIPANTES:

INTERPI: Regina Lourdes Carvalho de Araújo/Ana Carolina Fortes Chaves

ADH/PI: Ana Lúcia Sousa

SEFAZ: Francisco Celestino de Sousa e Francisco Oliveira da Costa

IBAMA: Antônio da Silva Reis

SEMAR: Carlos Antônio Moura Fé

PAINEL 3

::: GESTÃO DE TERRAS PÚBLICAS :::

PARTICIPANTES:

IBAMA: Antônio da Silva Reis

INCRA - Marcelo Parente/Paulo Gustavo

INTERPI - Ana Carolina Chaves Forte/Klebert Carvalho Lopes da Silva (Procurador)

ICMBIO - Eugenia Vitória e Silva de Medeiros

MPE – Maurício Gomes de Souza

SPU – Elgimar Souza (não participou da discussão, mas respondeu posteriormente a alguns itens)

PAINEL 4

::: FORNECIMENTO DE INFORMAÇÕES SOBRE TERRAS AO PÚBLICO :::

PARTICIPANTES:

INTERPI: Ana Carolina Fortes Chaves / Klebert Carvalho Lopes da Silva

INCRA: Marcelo Barbosa Parente

IBAMA: Antônio da Silva Reis

MPE: Maurício Gomes de Souza

SEMAR: Carlos Antônio Moura Fé

SPU/PI: Egilmar de Jesus Sousa

Corregedoria do TJ-PI: Francisco João Damasceno

ADH/PI: Ana Lúcia Gonçalves Sousa

PAINEL 5

::: RESOLUÇÃO DE CONFLITOS :::

PARTICIPANTES:

INCRA : Geraldo Vieira Lima/Marcos Reis Felinto/Marcelo Barbosa Parente

SPU: Ana Célia Coelho M. Veras

FETAG/PI: Alionardo Santiago da Silva/Sammara Kelly Viana

INTERPI : Josué José Nascimento

CPT : Gregório Francisco Borges

MST: ClaudimirGularteVeira

CORREGEDORIA do TJ-PI: Francisco João Damasceno

PAINEL 6

::: AQUISIÇÃO EM LARGA ESCALA DE DIREITOS DA TERRA :::

PARTICIPANTES:

INTERPI: Milton Carvalho

INCRA: Marcelo Barbosa Parente

MST: Claudimir Gularte Vieira

SPU/PI: Ana Célia Coelho M. Veras

IBAMA: Antônio da Silva Reis

Corregedoria do TJ-PI: Francisco João Damasceno

LISTA DE PARTICIPANTES DOS PAINÉIS DO ESTADO DE SÃO PAULO

PAINEL 1: GOVERNANÇA FUNDIÁRIA: ASPECTOS LEGAIS E INSTITUCIONAIS

20/05/12 8:30 hs -12:30

Instituição	Segmento
INCRA	Governo federal
Secretaria do meio Ambiente	Governo Estadual
ITESP	Governo Estadual
CORREGEDORIA	Justiça
ANOREG/IRIB	Segmento Institucional
OAB	Sociedade Civil
GRAPOAHAB	Governo Estadual
FAESP	SOCIEDADE CIVIL

PAINEL 2: PLANEJAMENTO DO USO DE TERRAS URBANAS 20/05 14:00 as 18 hs

Instituição	Segmento
INCRA	Governo FEDERAL
EMPLASA	Governo estadual
RAQUEL ROLNIK	Academia
POLIS	Sociedade Civil
MINISTERIO DAS CIDADES	Governo Federal
Prefeitura de São Paulo	Prefeitura SP

PAINEL 3: PLANEJAMENTO DO USO DE TERRAS RURAIS 21/05/12 8:30 hs 12:30 hs

Instituição	Segmento
IEA	GOVERNO DO ESTADO
FAESP	Sociedade Civil
FETAESP/MST	Sociedade Civil
INCRA	Governo Federal
ITESP	Governo Estadual
Secretaria do meio Ambiente	Governo Estadual

PAINEL 4: AVALIAÇÃO E TRIBUTAÇÃO DE TERRAS 21/05 -14:00 hs 18:00 hs

Instituição	Segmento
INCRA	Governo Federal
EVERARDO MACIEL	Academia
ANOREG/IRIB	Entidade de classe
RECEITA FEDERAL	Governo FEDERAL
IEA	Governo Estadual
Secretaria de Finanças do Município e São Paulo	Governo Municipal
IBAPE	ORGÃO REGULADOR

PAINEL 5: GESTÃO DE TERRAS PÚBLICAS 22/05 8:30 – 12:30 hs

Instituição	Segmento
FAESP/SENAR	SOCIEDADE CIVIL
SPU	GOVERNO FEDERAL
INCRA	Governo Federal
CORREGEDORIA	JUSTIÇA
ANOREG/IRIB	Segmento Institucional
ITESP	Governo Estadual
FAESP	
FETAESP/MST	SOCIEDADE CIVIL

PAINEL 6: INFORMAÇÕES PÚBLICAS SOBRE TERRAS 22/05 14:00 – 18:00 hs

Instituição	Segmento
	PREFEITURA de SP
CORREGEDORIA	JUSTIÇA
SPU	Governo Federal
INCRA	Governo Federal
	Academia
ANOREG/IRIB	Segmento Institucional
ITESP	Governo Estadual
	Governo Estadual

PAINEL 7: RESOLUÇÃO DE CONFLITOS FUNDIÁRIOS 23/05 – 8:30 – 12:30 hs

Instituição	Segmento
Judiciário	Governo Estadual Prefeitura de SP
CPT/MST	Sociedade Civil
Ministério Público Estadual	Poder Público Estadual
INCRA	Governo Federal
IRIB/ANOREG	Segmento Institucional
Ministério Público Federal	Poder Público Federal
RAQUEL ROLNIK	ACADEMIA Sociedade civil

PAINEL 10: Programas de Regularização Fundiária 23/05 14:00 18:00 hs

INSTITUIÇÃO	SEGMENTO
PROGRAMA CIDADE LEGAL	Governo Estadual
RESOLO	Prefeitura Municipal
SPU	Governo Federal
ITESP	Governo Estadual
Ministério das Cidades	Governo federal
POLIS	Sociedade civil
MINISTERIO PUBLICO	JUSTIÇA
IRIB/ANOREG	CARTORIOS
CORREGEDORIA	JUSTIÇA

LISTA DE PARTICIPANTES DOS PAIS FEDERAIS

Banco Mundial - IBRD
 BANCO INTERNACIONAL PARA RECONSTRUÇÃO
 E DESENVOLVIMENTO
 SCN - Quadra 2 - Lote A
 Ed. Corporate Financial Center, salas 702/703
 70712-900 - Brasília - DF, BRASIL
 Tel.: 55 61 - 3329-1000 - Fax: 3329-1010
 www.bancomundial.org.br



INTERNATIONAL BANK FOR RECONSTRUCTION AND DEVELOPMENT
 1818 H Street, N.W.,
 Washington, D.C. 20433, U.S.A.
 Phone: 1 202 - 473-1000
 Fax: 1 202 - 477-6391
 www.worldbank.org

ATTENDANCE LIST on 16 / 6 / 12

Event: Panel 8 - State of the Union

	NAME / NOME	INSTITUTION / INSTITUIÇÃO	TELEPHONE / TELEFONE	E-MAIL
01	Adriano DeLuca Riva	TRC	61- 8144-1818	ADRIANURIVA@TRC.ORG
02	MARIA CRISTINA SUGRUBI	Prêmio Neto Adv.	11 - 6450 0304	MGRUBICRISTINA@PN.COM.BR
03	DESAE FELICITO DOS REIS	ABR 2007 - Assoc. Banc. de Prod. e Serv. Banc. de São Paulo, SP	61-50240089 Núcleo, 87433913	desae_reis@abp.org.br
04	FÁBIO AIGUEIRO DOS SANTOS	ANODES/SP	(12) 36644606	FABIOA@VOL.COM.BR
05	SIOMY E. N. APARÓ	NUCL4	(61) 3411-7126	SIOMY.MARYO@NUCL4.COM.BR
06	Bruna De Vita	Imbisio	(61) 3341 9176	bruna.nbra@imbisio.gov.br
07	CRISTINA PRIZZINI AULICER	SPU / MP	(61) 2020-1838	CRISTINA.COEVA@SPU.MP.GOV.BR
08	ANA PAULA A. GUTHEIERZ	Banco Mundial	(61) 3329-1029	agutheierz@worldbank.org
09	Olga Keivina S. Buena	Unesamp	(11) 912001651	olga.keivina@unesamp.com.br
10	BKSTIAN P. DEYDON	BANCO MUNDIAL/BRASIL	(61) 9288-4242	bkstianpdeydon@yahoo.com.br
11				
12				
13				
14				

Banco Mundial - BRD
BANCO INTERNACIONAL PARA RECONSTRUÇÃO E DESENVOLVIMENTO
 SCN - Quadra 2 - Lote A
 Ed. Corporate Financial Center, salas 702/703
 70712-900 - Brasília - DF, BRASIL
 Tel.: 55 61 - 3329-1000 - Fax: 3329-1010
 www.bancomundial.org.br



INTERNATIONAL BANK FOR RECONSTRUCTION AND DEVELOPMENT
 IBRD - The World Bank
 1818 H Street, N.W.,
 Washington, D.C. 20433, U.S.A.
 Phone: 1 202 - 473-1000
 Fax: 1 202 - 477-6391
 www.worldbank.org

ATTENDANCE LIST on 18/06/12 Event: Panel 1 - Governance Institutions - Brazil

	NAME / NOME	INSTITUTION / INSTITUIÇÃO	TELEPHONE / TELEFONE	E-MAIL
01	SIDNEY E. ALVARO	INCEA	341191-26	SIDNEY.ALVARO@INCEA.GOV.BR
02	FABIANO REZENDE DOS SANTOS	ANDREG/SP	(12) 36644166	PREZANTOS@VOI.CO.UK
03	FRANCISCO JOSÉ REZENDE DOS SANTOS	I R I R	31-50915958	FRANCISCO.REZENDE.SANTOS@YAHOO.COM.BR
04	JOSÉ ARZABE	SRI/MP	61 20201895	JOSÉ.ARZABE@PRATELANTO.COM.BR
05	KATA KOVÁČIKOVÁ	OND/TPA	91-3205-3522	KATA.KOVA@TPA.GOV.CZ
06	CHRISTINE REZENDE	SRI/MP	61. 20201935	CHRISTINE.REZENDE@YAHOO.COM.BR
07	EDERIO FERREIRA	ULIV. CONGRAS	21. 22595533	EDERIO.FERREIRA@CONGRAS.COM
08	ANA PAULA BUENO	SNAP/MCIDADES	61. 21081472	ANA.BUENO@CIDADES.GOV.BR
09	ANA PAULA A GUTHERIEZ	Banco Mundial	61 3329-1029	agutierrez@worldbank.org
10	ANA KARINA S BUENO	Unicamp	19-92001651	anakarina.bueno@yahoo.com.br
11	BASTIANN V. REYDOH	BATE MUVIAT/UNIVIA	19-92881242	BASTIANVREYDOH@YKHO.COM.BR
12				
13				
14				

Banco Mundial - BIRD
 BANCO INTERNACIONAL PARA RECONSTRUÇÃO
 E DESENVOLVIMENTO
 SCN - Quadra 2 - Lote A
 Ed. Corporate Financial Center, salas 702/703
 70712-900 - Brasília - DF, BRASIL
 Tel.: 55 61 - 3529-1000 - Fax: 3529-1010
 www.bancomundial.org.br



IBRD - The World Bank
 INTERNATIONAL BANK FOR RECONSTRUCTION AND DEVELOPMENT
 1818 H Street, N.W.,
 Washington, D.C. 20433, U.S.A.
 Phone: 1 202 - 473-1000
 Fax: 1 202 - 477-6391
 www.worldbank.org

ATTENDANCE LIST on 20/06/12

Event: Reunião 7. Avaliação de complexos fundacionais

	NAME / NOME	INSTITUTION / INSTITUIÇÃO	TELEPHONE / TELEFONE	E-MAIL
01	LUIS DANIEL ALBUQUERQUE	FUNDAÇÃO REGULADORA DE FUNDAÇÕES	41-3074 0800	DANIEL.ALBQUERQUE@FUNDAÇÕES.ORG.BR
02	Katja Bernath / me	TI/IA / ENVI	91-3205-3542	Katja.serra@ti/ia.gva.br
03	Myrcio Zwickowski	FUNIB	61 9666 9896	Myrcio@funib.org
04	Germano Lobo	INURCA	61 7815 9685	germano.lobo@inurca.gov.br
05	Ana Paula A. Estevez	Banco Mundial	61-33291029	apferret@weldbank.org
06	Anna Karina S. Bunes	Unicamp	19-21001651	annakarina_bunes@univ.br
07	Cristiane Bunes	SPU / m P	61-2020193	clt@univ.br
08	BASTIAN L. REYNOH	UNICAMP - BLD TUMAH	19-2288 4242	bastian.reynoh@univ.br
09	Edelecio Nogueira	INESC	(61) 3212-0215	edeleco@inesc.org.br
10	Hercules Benício	Ameng / BR	(61) 3383-6212	hercules.benicio@gmail.com
11	Jorge Lucien Munger Martins	Mim Cateclada - SNAPU	61-2108 1632	jorge.martins@cateclada.gov.br
12				
13				
14				

Banco Mundial - IBRD
 BANCO INTERNACIONAL PARA RECONSTRUÇÃO
 E DESENVOLVIMENTO
 SCN - Quadra 2 - Lote A
 Ed. Corporate Financial Center, salas 702/703
 70712-900 - Brasília - DF, BRASIL
 Tel.: 55 61 - 3329-1000 - Fax: 3329-1010
 www.bancomundial.org.br



IBRD - The World Bank
 INTERNATIONAL BANK FOR RECONSTRUCTION AND DEVELOPMENT
 1818 H Street, N.W.,
 Washington, D.C. 20433, U.S.A.
 Phone: 1 202 - 473-1000
 Fax: 1 202 - 477-6391
 www.worldbank.org

ATTENDANCE LIST on 19/06/12

Event: *Informação técnica sobre terras*

	NAME / NOME	INSTITUTION / INSTITUIÇÃO	TELEPHONE / TELEFONE	E-MAIL
01	<i>KATIA ARENTE SENA</i>	CNS	(91) 8182-0884	<i>katia.sena@fpa.gov.br</i>
02	<i>Hercules Benício</i>	ANOREG BR	(61) 9975-1093	<i>hercules.benicio@gmail.com</i>
03	<i>Alvan Nunes Pimenta</i>	PIORREG/BR	(61) 9205-1930	<i>alvan@piorreg.com.br</i>
04	<i>Andrea Cassoli Arayo</i>	SPU/MP	(61) 2020-1534	<i>andrea.pavul@planningmto.gov.br</i>
05	<i>FRANCISCO JOSÉ REZENDE SANTS</i>	CRFB	31 3391 5958 61-81180700 21-2105 1312	<i>FRANCISCO.REZENDESANTS@VHRC.com.br</i>
06	<i>RUDY HATIA FERRAZ</i>	CUA		<i>RUDY.FERRAZ@CUA.org.br</i>
07	<i>Sim, Paula Thuma</i>	MIDADES	61.2108.1472	<i>sim.thuma@midades.gov.br</i>
08	<i>Gerson de S Lobo</i>	INCPA	61 7015 9665	<i>Gerson.deSlobo@incpa.gov.br</i>
09	<i>Ana Paula A. Gutierrez</i>	Banco Mundial	(61) 3329-1029	<i>agutierrez@worldbank.org</i>
10	<i>Ana Karina S. Bueno</i>	Unicamp	(61) 91071651	<i>anakarina.bueno@yahoo.com.br</i>
11	<i>BKSTAN RAYDH</i>	UNICAMP/CO MUNIM		
12				
13				
14				

Banco Mundial - IBRD
 BANCO INTERNACIONAL PARA RECONSTRUÇÃO
 E DESENVOLVIMENTO
 SCN - Quadra 2 - Lote A
 Ed. Corporate Financial Center, salas 702/703
 70712-900 - Brasília - DF, BRASIL
 Tel.: 55 61 - 3329-1000 - Fax: 3329-1010
 www.bancomundial.org.br



INTERNATIONAL BANK FOR RECONSTRUCTION AND DEVELOPMENT
 IBRD - The World Bank
 1818 H Street, N.W.,
 Washington, D.C. 20433, U.S.A.
 Phone: 1 202 - 473-1000
 Fax: 1 202 - 477-6391
 www.worldbank.org

ATTENDANCE LIST on 20/06/12

Event: Panel 4: Avaliação & Taxações de Terras

	NAME / NOME	INSTITUTION / INSTITUIÇÃO	TELEPHONE / TELEFONE	E-MAIL
01	MARCELO R.C. LIMA	IBRAG	1138650895	marcelo@ibrc/am.br
02	PAULO C. AVILA	Mcidades/SNAPU	(61) 2108-1475	paulo.avila@ci.midades.gov.br
03	KATIA P. SENA	FIPA/ONJ	91-3905-3542	katia.sena@fipa.juc.br
04	Geovânia A.S. Lobo	FERRA	61-78159665	geovania@brq.gov.br
05	Aro Paula A. Gutierrez	Banco Mundial	61-3329.1029	agutierrez@worldbank.org
06	Ana Carolina S. Bueno	Unecamp	19-92001651	anacarina_bueno@yahoo.com.br
07	BASTIAN RLEYDON	UNICAMP-RIO KURIKIRI	18-92884242	bastianrleydon@yahoo.com.br
08				
09				
10				
11				
12				
13				
14				

Banco Mundial - IBRD
BANCO INTERNACIONAL PARA RECONSTRUÇÃO
E DESENVOLVIMENTO
SCN - Quadra 2 - Lote A
Ed. Corporate Financial Center, salas 702/703
70712-900 - Brasília - DF, BRASIL
Tel.: 55 61 - 3329-1000 - Fax: 3329-1010
www.bancomundial.org.br



IBRD - The World Bank
INTERNATIONAL BANK FOR RECONSTRUCTION AND DEVELOPMENT
Washington, D.C. 20433, U.S.A.
Phone: 1 202 - 473-1000
Fax: 1 202 - 477-6391
www.worldbank.org

ATTENDANCE LIST on 21/06/12

Event: Reunião 2 - Planejamento e Desenvolvimento do UAS
de Teresopolis Urbanas.

	NAME / NOME	INSTITUTION / INSTITUIÇÃO	TELEPHONE / TELEFONE	E-MAIL
01	<i>Silvia e M. Figueiredo</i>		<i>11- 9615 01 68</i>	<i>silvia.figueiredo@bancomundial.org.br</i>
02	<i>Luis Daniel Albuquerque</i>	<i>TEQUILA NOVA DEQUINIZ. FUNDAÇÕES</i>	<i>41- 3014 0800</i>	<i>luis@tequila-nova.com.br</i>
03	<i>Andre Luis A. Silva</i>	<i>S.P.U.</i>	<i>11- 2020 1191</i>	<i>andre.silva@planejamento.gov.br</i>
04	<i>Maria C. Brito</i>	<i>STTU - mission</i>	<i>61- 7108 1511</i>	<i>maria.c.brito@ci.dqdel.gov.br</i>
05	<i>HERCULES BEVICUS</i>	<i>ANOREG/BR</i>	<i>61 3322-6538</i>	<i>hercules_bevicus@gmail.com</i>
06	<i>KATIA PERRETE SENA</i>	<i>TEPA/ONVA</i>	<i>62 - 3205-3542</i>	<i>katia.sena@tfa.gov.br</i>
07	<i>Sonia H. Novaes G. Moraes</i>	<i>FBRB</i>	<i>19- 8136 1313</i>	<i>sonia.novaes@terpa.com.br</i>
08	<i>Cristiane Benvenuto</i>	<i>SPB - MP</i>	<i>60. 2010 1935</i>	<i>cristiane.benvenuto@planejamento.gov.br</i>
09	<i>Ana Paula A. Gutierrez</i>	<i>Banco Mundial</i>	<i>61 3329 1029</i>	<i>agutierrez@worldbank.org</i>
10	<i>BASTIAN P. REYDON</i>	<i>UNICAMP - BO MUNDIAL</i>	<i>19 288-4242</i>	<i>bastianreydon@thao.com.br</i>
11	<i>KAZUO MIKANO</i>	<i>INST. PoCIS</i>	<i>11- 8151 3009</i>	<i>kazuo.mikano@guasil.com</i>
12	<i>Ana Karina S. Buaras</i>	<i>Unicamp</i>	<i>19 9200 1651</i>	<i>ana.karina.buaras@yaho.com.br</i>
13				
14				

silvia
luis
andre
maria
hercules
katia
sonia
cristiane
ana paula
bastian
kazuo
ana karina

Banco Mundial - BRD
 BANCO INTERNACIONAL PARA RECONSTRUÇÃO
 E DESENVOLVIMENTO
 SCN - Quadra 2 - Lote A
 Ed. Corporate Financial Center, salas 702/703
 70712-900 - Brasília - DF, BRASIL
 Tel.: 55 61 - 3329-1000 - Fax: 3329-1010
 www.bancomundial.org.br



IBRD - The World Bank
 INTERNATIONAL BANK FOR RECONSTRUCTION AND DEVELOPMENT
 1818 H Street, N.W.,
 Washington, D.C. 20433, U.S.A.
 Phone: 1 202 - 473-1000
 Fax: 1 202 - 477-6391
 www.worldbank.org

ATTENDANCE LIST on 19/06/10

Event: *Aquisição de Grande Propriedade de Terra.*

	NAME / NOME	INSTITUTION / INSTITUIÇÃO	TELEPHONE / TELEFONE	E-MAIL
01	Ruy Maria Ferreira	CVA	61-2109 1312 61-81180700	Ruy.Ferreira@cva.org.br
02	KITIA BENEITE SILVA	CND/TTJ PA	91-8482-0884	kitia.silva@ttjpa.jus.br
03	GERMÂNIA A SILVA	TAUCRA	61-99667159	germania.silva@taucra.gov.br
04	RODRIGO KAUFMANN	ABRAF	61 33648596	roki@kaufmann.adv.br
05	CESARE AUGUSTO PEREIRA	ABRAF - Assessoria de Projetos de Br. Meio Ambiente	61-81438913	cesare.augustoper@abraf.org.br
06	Madeleine Fairbairn	Univ. of Wisconsin - Madison	(61) 935-1003	Fairbairn@uisc.edu
07	BRISTANY P. REYDOR	VINGMP Banco Mundial	(19) 8288-4242	BRISTANYREYDOR@VINGMP.COM.BR
08	ANA PAULA A. GUTERREZ	Banco Mundial	(61) 3329 4029	agutierrez@worldbank.org
09	ANA KARINA S. BUENA	Unicef	19 9200165 1	anakarinasbuena@unicef.org.br
10				
11				
12				
13				
14				