

ANDRÉ ARRUDA LASKOS

**AÇÕES E POLÍTICAS PÚBLICAS DE ORDENAMENTO
FUNDIÁRIO NO MEIO RURAL**

Dissertação apresentada como requisito parcial à obtenção do título de Mestre em Agroecossistemas, Programa de Pós-Graduação em Agroecossistemas, Centro de Ciências Agrárias, Universidade Federal de Santa Catarina.

Orientador: Prof. Dr. Ademir Antonio Cazella

Florianópolis
2014

Ficha de identificação da obra elaborada pelo autor,
através do Programa de Geração Automática da Biblioteca Universitária da UFSC.

Laskos, André Arruda
AÇÕES E POLÍTICAS PÚBLICAS DE ORDENAMENTO FUNDIÁRIO NO
MEIO RURAL / André Arruda Laskos ; orientador, Ademir
Antonio Cazella - Florianópolis, SC, 2014.
168 p.

Dissertação (mestrado) - Universidade Federal de Santa
Catarina, Centro de Ciências Agrárias. Programa de Pós-
Graduação em Agroecossistemas.

Inclui referências

1. Agroecossistemas. 2. Ordenamento fundiário. 3.
Acesso à terra. 4. Cadastro rural. I. Cazella, Ademir
Antonio . II. Universidade Federal de Santa Catarina.
Programa de Pós-Graduação em Agroecossistemas. III. Título.

“Ações e políticas públicas de ordenamento fundiário no meio rural”


Por

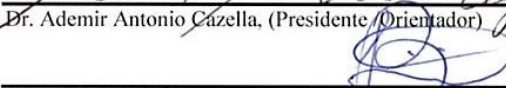
ANDRE ARRUDA LASKOS

Dissertação julgada adequada, em 27 de agosto de 2014, e aprovada em sua forma final, pelo Orientador e Membros da Banca Examinadora, para obtenção do título de Mestre em Agroecossistemas. Área de Concentração Desenvolvimento Rural e Desempenho Ambiental, no Programa de Pós-Graduação em Agroecossistemas, Centro de Ciências Agrárias/UFSC.


Prof. Dr. Ademir Antonio Cazella (Coordenador do Programa)

Banca Examinadora:


Dr. Ademir Antonio Cazella, (Presidente/Orientador)


Dr. Fábio Luiz Búrigo (Titular/PGA-CCA)


Drª Paola Beatriz May Repollar (Titular Externo/CESUSC)


Dr. Márcio Antônio de Mello (Titular Externo/EPAGRI)

Candidato ao título:


André Arruda Laskos

Florianópolis, 27 de agosto de 2014

AGRADECIMENTOS

A realização desta dissertação está associada ao apoio de muitas pessoas e instituições, que estiveram presentes em diferentes momentos da trajetória de realização deste trabalho.

Agradeço aos colegas da equipe do LEMATE/UFSC, que conviveram comigo nesta época e me auxiliaram bastante no meu trabalho. Também a todos os amigos que me acompanharam nestes anos e aos colegas da universidade.

Ao meu orientador Prof. Ademir Cazella pela dedicação e incentivo ao meu trabalho, pela paciência com as minhas deficiências e pelo apoio na pós-graduação.

Entre as instituições, agradeço à UFSC pela oportunidade de cursar o mestrado e à CAPES pelo fornecimento da bolsa de estudos durante o curso. Ao apoio e parcerias com a Secretaria de Reordenamento Agrário e Secretaria de Estado da Agricultura e da Pesca de Santa Catarina.

Agradeço à minha namorada Mineia Danielle Dias que foi fonte de inspiração e coragem para a realização deste trabalho.

Agradeço, sobretudo, ao meu companheiro pai, João Renato Laskos, e a minha querida mãe, Ana Cristina Arruda Marques Laskos por todo apoio, pela perseverança em me motivar a continuar estudando e pelas constantes preocupações com meu presente e futuro.

RESUMO

A diversidade de trabalhadores pertencentes ao segmento da agricultura familiar se faz importante para a formulação de políticas públicas pelo Estado brasileiro. Inclusos nessa categoria, trabalhadores rurais como posseiros, sem terras, arrendatários e parceiros se diferenciam pelo fato de não possuírem título de propriedade. A Secretaria de Reordenamento Agrário (SRA), vinculada ao Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) coordena dois programas correlacionados a esse tema: Programa Nacional de Crédito Fundiário (PNCF) e o Programa de Cadastro de Terras e Regularização Fundiária. Já o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA) foca suas ações em assentamentos rurais, mas também atua com regularização fundiária. Além de trabalhar com o acesso à terra, essas políticas buscam ordenar o meio rural fundiário, porém não apresentam indicativos que possam, de fato, reorganizar o espaço rural. Além disso, o pré-requisito fundamental para praticar as ações de ordenamento, o cadastro rural, não apresenta até o momento bases de dados confiáveis. A elaboração deste estudo contou com o auxílio de teorias referentes ao ordenamento territorial e fundiário e teve como objetivo analisar as ações e políticas públicas de ordenamento fundiário no meio rural e as possíveis contribuições do Sistema Nacional de Cadastro Rural no campo brasileiro. Os resultados da pesquisa demonstraram que, apesar das políticas analisadas serem ações importantes para milhares de agricultores com acesso precário à terra, elas apresentam inúmeras fragilidades de concepção e operacionais. O PNCF, a reforma agrária via desapropriação e a regularização fundiária estão contribuindo para reordenar o espaço rural de forma lenta, pois não estão sendo aplicados com o objetivo principal de ordená-lo, e sim como uma ferramenta de acesso à terra de famílias de agricultores. Apesar disso, esforços estão sendo conduzidos para melhorar o conhecimento da malha fundiária rural e o andamento das próprias políticas de acesso à terra e ordenamento fundiário já praticadas no país. A criação de dois sistemas eletrônicos de gestão de terras, mesmo que semelhantes, já produzem resultados práticos como o aumento no número de certificações e mais segurança para os cartórios

na hora de registrarem modificações referentes aos estabelecimentos rurais.

Palavras-chave: ordenamento fundiário, acesso à terra, cadastros rurais.

ABSTRACT

The diversity of workers belonging to the segment of family farming is important for the formulation of public policies by the Brazilian state. Included in this category, rural workers, landless and others distinguished by the fact that they do not have title to the property. The Department of Agrarian Remanagement (SRA), under the Ministry of Agrarian Development (MDA) coordinates two programs related to this issue: National Land Credit Program (PNCF) and the Program for Land Cadastre and Land Regularization. Meanwhile, INCRA focuses its actions in rural settlements and also works with regularization. Besides working with land access, these policies seek to organize rural land, but have no codes that may indeed rearrange the countryside. Moreover, the prerequisite fundamental for the actions of planning, the rural cadastre, has no reliable databases for practice. The development work in theory had the help of theories concerning the territorial and land use planning and aimed to analyze the National Rural Cadastre System and its possible contribution in the process of land management in rural areas. The survey data showed that despite the policies analyzed are important actions that provide land access to thousands of farmers, they suffer from defects and not yet modified the agrarian structure of rural areas. The PNCF, the land reform through expropriation and land tenure are contributing to reorder rural areas slowly because they are not being implemented with the main objective of ordaining him, but as a tool of access to land and maintenance of family farming in the countryside. Nevertheless, efforts are being conducted to improve the knowledge of rural land mesh and the progress of their own policies regarding access to land and land planning practiced in the country. The creation of two systems of land management, even if similar, produce practical results as an increase in the number of certifications and more security for the notary at the time of registering changes of rural establishments.

Key-words: land management, land access, rural cadastres

LISTA DE FIGURAS

FIGURA 1: Imóveis desapropriados no período democrático...	101
FIGURA 2: Layout do SIGEF.....	129
FIGURA 3: Janelas de informação do SIGEF.....	130
FIGURA 4: Layout de mapa do SIGEF.....	130
FIGURA 5: Incidência de certificações no Brasil.....	133

LISTA DE TABELAS

TABELA 1: Comparação dos dados do IBGE e INCRA por regiões, em número de área e estabelecimentos rurais.....	85
TABELA 2: Comparação dos dados do IBGE e INCRA na região Nordeste, em número de área e estabelecimentos rurais.....	86
TABELA 3: Comparação dos dados do IBGE e INCRA na região Norte, em número de área e estabelecimentos rurais.....	87
TABELA 4: Comparação dos dados do IBGE e INCRA na região Centro-Oeste, em número de área e estabelecimentos rurais.....	88
TABELA 5: Comparação dos dados do IBGE e INCRA na região Sudeste e Sul, em número de área e estabelecimentos rurais.....	89

LISTA DE QUADROS

Quadro 1. Leis de ordenamento na França em 1985.....	47
Quadro 2: Diferenças entre os sistemas de cadastro e de registro de imóveis rurais.....	76
Quadro 3: Prazos em relação ao tamanho dos imóveis.....	92
Quadro 4: Síntese das linhas do PNCF.....	109

LISTA DE ABREVIATURA E SIGLAS

ATD - Análise Textual Discursiva
CAF - Consolidação da Agricultura Familiar
CAFIR - Cadastro de Imóveis Rurais
CAR - Cadastro Ambiental Rural
CCAF - Commissions Communales d'Aménagement Foncier
CCIR - Certificado de Cadastro de Imóvel Rural
CEDRS - Conselho Estadual de Desenvolvimento Rural Sustentável
CENSIPAM - Centro Gestor do Sistema de Proteção da Amazônia
CMDRS - Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural Sustentável
CNIR - Cadastro Nacional de Imóveis Rurais
CONTAG - Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura
CPI – Comissão Parlamentar de Inquérito
CPR – Combate a Pobreza Rural
DAP - Declaração de Aptidão do Pronaf
DATAR - Delegation D'Aménagement du Territoire
FETRAF - Federação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura
FHC – Fernando Henrique Cardoso
FIG - Federação Internacional de Agrimensores
FUNAI - Fundação Nacional do Índio
FUNCATE - Fundação de Ciência, Aplicações e Tecnologia Espaciais
GERA - Grupo Executivo de Reforma Agrária
IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IBRA - Instituto Brasileiro de Reforma Agrária
IICA - Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura
INCRA – Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária
INDA - Instituto Nacional de Desenvolvimento Agrário
INPE - Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais
ITR - Imposto Territorial Rural
LEMATE - Laboratório de Estudos da Multifuncionalidade agrícola e do Território
MDA – Ministério do Desenvolvimento Agrário
MERCOSUL - Mercado Comum do Sul
MMA - Ministério do Meio Ambiente
MRU - Ministério da Reconstrução e do Urbanismo

OPA - Organizações Profissionais Agrícolas
PCT - Programa Cédula da Terra
PRONAF – Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar
SAF - Secretaria da Agricultura Familiar
SAFER - Sociedades de Ordenamento Fundiário e de Estabelecimento Rural
SDT - Secretaria de Desenvolvimento Territorial
SERFAL - Secretaria Extraordinária de Regularização Fundiária na Amazônia Legal
SERPRO - Serviço Federal de Processamento de Dados
SGT - Sistema de Gestão Territorial
SIGEF - Sistema de Gestão Fundiária
SNCR - Sistema Nacional de Cadastro Rural
SR - Superintendências Regionais
SRA – Secretária de Reordenamento Agrário
SUPRA - Superintendência de Política e Reforma Agrária
UFSC – Universidade Federal de Santa Catarina
UMC - Unidades Municipais de Cadastro
UTE - Unidade Técnica Estadual

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	20
ANTECEDENTES DA PESQUISA.....	20
CONTEXTUALIZAÇÃO DA PROBLEMÁTICA E IDENTIFICAÇÃO DO OBJETO DE PESQUISA.....	20
PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS DA PESQUISA.....	26
ESTRUTURA DA DISSERTAÇÃO	27
CAPÍTULO I	29
1.ORDENAMENTO FUNDIÁRIO EM ZONAS RURAIS	29
1.1 TERRITÓRIO: ENFOQUE TEÓRICO NO ORDENAMENTO TERRITORIAL.....	29
1.2 O ORDENAMENTO TERRITORIAL.....	32
1.2.1 Origem e histórico do ordenamento territorial	35
1.3 ORDENAMENTO FUNDIÁRIO NO MEIO RURAL.....	40
1.3.1 Ordenamento fundiário – análise do caso francês	43
1.4 ORDENAMENTO FUNDIÁRIO E FLORESTAL: O REMEMBRAMENTO COMO DESTAQUE.....	48
1.4.1 Remembramento – trajetória histórica	52
1.4.2 A operacionalização do remembramento	55
1.5 TROCAS E CESSÕES AMIGÁVEIS DE IMÓVEIS RURAIS.....	58
1.6 RECUPERAÇÃO DE TERRAS ABANDONADAS OU SUBUTILIZADAS.....	59
1.7 REGULAÇÃO E PROTEÇÃO DE RECURSOS NATURAIS.....	60
1.8 CADASTRO COMO FERRAMENTA DE ORDENAMENTO.....	61
CONCLUSÃO DO CAPÍTULO	63
CAPÍTULO II	64
2 O CADASTRO DE IMÓVEIS RURAIS NO BRASIL	64
2.1 RÁPIDA CONCEITUAÇÃO SOBRE CADASTROS.....	64
2.2 O CADASTRO DE TERRAS NO BRASIL: O INÍCIO DO INCRA E A SITUAÇÃO ATUAL DO SNCR.....	65
2.3 SISTEMA NACIONAL DE CADASTRO RURAL: HISTÓRICO E OPERACIONALIZAÇÃO.....	70
2.4 OS FORMULÁRIOS E O CERTIFICADO DO CADASTRO RURAL.....	72
2.5 O SISTEMA DE REGISTRO DE IMÓVEIS BRASILEIRO.....	76
2.5.1. Atualização cadastral e registral	78
2.5.2. Matriculas e posses – a desconexão entre INCRA e os cartórios	80

2.6 DIFERENÇAS ENTRE CONCEITOS E O IMPACTO RESULTANTE NOS ÓRGÃOS RURAIS.....	82
2.6.1 A diferença entre INCRA e IBGE	82
2.6.2 Análise dos dados do Censo 2006 e do SNCR de 2012	84
2.6.3 Diferenças encontradas no INCRA em relação à Receita Federal	90
2.7 LEI DO GEORREFERENCIAMENTO.....	91
CONCLUSÃO DO CAPÍTULO	94
CAPÍTULO III	96
3 POTENCIAL DE APLICAÇÃO DO CADASTRO DE TERRAS NAS POLÍTICAS PÚBLICAS BRASILEIRAS: DESAFIOS PARA O ORDENAMENTO FUNDIÁRIO NACIONAL.....	96
3.1 DESENVOLVIMENTO RURAL NO BRASIL – MUDANÇAS ESTRUTURAIS E NOVAS FORMULAÇÕES DE POLÍTICAS PÚBLICAS.....	97
3.2 DESAPROPRIAÇÃO DE TERRAS	98
3.3 POLÍTICAS DE ACESSO À TERRA E DE ORDENAMENTO FUNDIÁRIO DA SECRETARIA DE REORDENAMENTO AGRÁRIO.....	101
3.3.1 Programa Nacional de Crédito Fundiário	105
3.3.2 Regularização fundiária	114
3.4 SECRETARIA EXTRAORDINÁRIA DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA NA AMAZÔNIA LEGAL.....	123
3.5 SISTEMAS DE GESTÃO DE TERRAS E ORDENAMENTO FUNDIÁRIO.....	126
3.5.1 Sistema de Gestão Fundiária	126
3.5.2 Sistema de Gestão Territorial	134
3.5.3 SGT e SIGEF: comparações e desafios	136
CONCLUSÃO DO CAPÍTULO.....	137
4. CONSIDERAÇÕES FINAIS	139
REFERÊNCIAS	143
ANEXOS	155
ANEXO 1- Planta do SGT.....	156
ANEXO 2 - Memorial descritivo do SGT.....	157
ANEXO 3 – Título de domínio.....	158
ANEXO 4 - Roteiro de entrevistas INCRA.....	159
ANEXO 5 - Roteiro de entrevista Cartório.....	161
ANEXO 6 - Roteiro de entrevistas SRA, SERFAL e INCRA.....	164

INTRODUÇÃO

Antecedentes da Pesquisa

O interesse em pesquisar assuntos relacionados ao desenvolvimento rural me acompanha desde a metade da minha graduação de Agronomia, quando ingressei em um laboratório de estudos sobre a educação rural e sobre acesso à terra, o LECERA/UFSC em 2009. Nessa primeira experiência profissional, trabalhei no auxílio da articulação de um Centro de Apoio à Agricultura Urbana e Periurbana na Região Metropolitana Norte/Nordeste Catarinense, que tinha como objetivo beneficiar diretamente as famílias acampadas e assentadas pela reforma agrária na região e que congregasse atividades de assistência técnica, formação e fomento à empreendimentos produtivos.

Depois de formado em Agronomia pela UFSC em 2010, fui trabalhar com educação de jovens e adultos do campo, ligado ao Programa Nacional de Educação na Reforma Agrária, do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA). Atuei dois anos em um curso técnico de agropecuária agroecológica no Meio Oeste de Santa Catarina e com um projeto de educação e alfabetização de jovens e adultos do campo no Oeste de Santa Catarina.

Durante o final do último projeto, comecei a participar de aulas no curso de pós-graduação em Agroecossistemas da UFSC como ouvinte. Foi durante esse período que comecei a me interessar em pesquisa no meio rural. Discussões sobre agricultura familiar, políticas públicas e acesso à terra me fizeram ter vontade de entrar no curso para me dedicar nessa área. Assim, em 2012 ingressei no mestrado e iniciei uma nova fase profissional ao escolher, junto com o meu orientador, trabalhar com pesquisa de políticas públicas para a agricultura familiar.

Contextualização da problemática e identificação do objeto de pesquisa

O Brasil é caracterizado por ser um país com elevada concentração de terras, tendo ocorrido poucas mudanças em sua estrutura fundiária rural desde o período colonial. Os dados do Censo Agropecuário de 2006 (IBGE, 2006) demonstram que a

concentração fundiária nos estabelecimentos agropecuários manteve-se basicamente a mesma nos últimos vinte anos. Além disso, a concentração e a desigualdade regional são comprovadas pelo Índice de Gini¹ da estrutura agrária do país. O Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) mostrou um Índice de Gini de 0,854 para a estrutura agrária brasileira, ficando estável comparando com os índices apurados nos anos de 1985 (0,857) e 1996 (0,856).

Paralelo às análises sobre a evolução da estrutura fundiária, o tema da agricultura familiar tem ganhado importância no meio acadêmico e sindical, em especial, em discussões sobre a sustentabilidade da agricultura. Além disso, os estudos sobre a agricultura familiar refletem também outra preocupação da sociedade, que é a preocupação com o êxodo rural e os problemas sociais provocados tanto no campo como nas cidades.

O Brasil teve um histórico de carência de políticas públicas voltadas à área rural até a metade dos anos noventa, resultando na falta de apoio para o fortalecimento da agricultura familiar e em incentivos e atrativos à permanência de homens/mulheres no campo, sejam jovens, adultos, crianças e idosos, contribuindo para que a população rural tenha migrado em grande número para os centros urbanos.

Mesmo que a partir de meados dos anos 1990 esse cenário tenha sofrido importantes mudanças com a constituição de um aparato público específico para a agricultura familiar, ainda ocorre uma falta de políticas públicas e estudos direcionados a uma parcela do meio rural formada por agricultores sem o título de terra. Essa denominação engloba todo um segmento de agricultores sem terra, posseiros, arrendatários, entre outros. Segundo o IBGE (2006), dos 5.175.489 estabelecimentos rurais no país, 1.040.022 (20%) são de produtores não proprietários, ou seja, ocupantes, arrendatários, parceiros e sem área.

O Censo Agropecuário do IBGE classifica as condições do produtor em relação ao acesso às terras nas categorias de Proprietário (quando as terras forem de propriedade do morador), Arrendatário/Parceiro (quando as terras forem de propriedade de

¹ É uma ferramenta utilizada para informar grau de concentração. Quanto mais perto esse índice está de um (1), maior a concentração.

terceiros e estiverem sendo exploradas pelo morador) e Ocupante/Possessor (quando as terras forem de propriedade de terceiros - públicas ou particulares -, nada pagando o morador pelo seu uso). No Censo de 2006, foram acrescentadas as categorias de Produtor Sem Área (quando é um produtor que obteve produção vegetal ou de origem animal, porém não detinha área específica para sua produção na data de referência) e Assentado Sem Titulação Definitiva (quando as terras foram concedidas por órgãos fundiários, mas ainda estão sem título definitivo).

Atualmente, as principais políticas nacionais fundiárias no meio rural brasileiro se caracterizam pela reforma agrária via desapropriação de terras, pelo crédito fundiário, que consiste em financiamentos de longo prazo subsidiados para compra de terra, e por ações de regularização fundiária pelo INCRA e pelo MDA. Com o objetivo de implantar políticas públicas nacionais para esse público, além da política de assentamentos realizada pelo INCRA, a SRA, vinculada ao MDA, atua na implementação de ações complementares à reforma agrária. Dentre as ações dessa Secretaria encontram-se as ações de acesso à terra pelo crédito fundiário, o georreferenciamento e o cadastro de imóveis rurais, que têm como propósito principal a emissão de títulos das posses de terras.

O Brasil ainda não dispõe de um plano fundiário nacional para o meio rural que integre diferentes projetos envolvendo regularização e crédito fundiário em um mesmo mecanismo de gestão fundiária. Existe uma diversidade de projetos e instrumentos isolados de intervenção e mapeamento adotados ora pela União, ora pelos estados e municípios, porém ainda sem um mecanismo nacional integrador nem um cadastro de terras confiável, que forneça informações específicas para as políticas fundiárias.

Diferentemente do Brasil, outros países possuem um histórico de políticas fundiárias, que focam a organização do espaço rural através de ações de ordenamento territorial e fundiário. A construção do conceito de ordenamento territorial está associada à Europa Ocidental no período do pós segunda guerra mundial. O objetivo das ações de ordenamento na época consistia em organizar as cidades destruídas pela guerra e melhorar suas relações com o meio rural, principalmente em duas frentes: infra-estrutura e produção agrícola. As ações foram

mudando ao passar dos anos e, atualmente, o foco passou a ser a organização do espaço (rural e urbano), visando a conservação dos recursos naturais.

Essas ações de ordenamento territorial abrangem um conjunto de atividades de caráter mais abrangentes. No meio rural, a aplicação do ordenamento é focado no quesito fundiário, tratando de gestão de terras pela agricultura, localização de estabelecimentos agropecuários, rearranjos de parcelas agrícolas, gestão sustentável de recursos naturais, utilização racional do solo e subsolo, áreas de preservação e conservação ambientais e infraestrutura. O objetivo dessas ferramentas de ordenamento é poder analisar e diagnosticar o uso e posse de terras no meio rural e, assim, promover práticas e políticas de ordenamento neste espaço.

Países como o Japão, a Alemanha e a França são importantes fontes de pesquisa e políticas sobre o ordenamento territorial e fundiário, porém nesse trabalho a escolha do referencial teórico recaiu sobre as ações da França. Um dos motivos foi a existência de diversas parcerias entre a UFSC e pesquisadores franceses. Além disso, não há muito material de pesquisa sobre ordenamento fundiário no país, sendo necessário um olhar para essas ferramentas que poderiam ser utilizadas em nosso país.

Uma das principais ações de ordenamento fundiário na França é o remembramento². Esse tipo de intervenção foi usado principalmente para melhorar a produtividade agrícola ao rearranjar as parcelas de unidades produtivas fragmentadas. Nesse país, o ordenamento fundiário foi concebido no seu início praticamente como sinônimo de remembramento, pelo fato do país sofrer com um excessivo parcelamento das unidades agrícolas. Situação semelhante se constata na atualidade nas regiões Sul e Nordeste do Brasil, onde existem muitos estabelecimentos de tamanho pequeno e médio, fragmentados e com baixa produtividade.

Como um pré-requisito para a ação das políticas fundiárias de reordenamento, encontra-se a necessidade da

² Traduzido literalmente do francês "Remembrement", mas que também pode ser encontrado na língua alemã "Flurbereinigung", em espanhol "Ordenación Territorial", e como "Land Consolidation" nos países de língua inglesa (NEUMANN, 2003, p.47).

existência de um cadastro rural multiuso. A partir desse cadastro, os gestores e pesquisadores podem analisar com mais segurança o quadro fundiário e diagnosticar as áreas em que as políticas públicas poderiam ser aplicadas com mais urgência e eficácia.

No Brasil, o cadastro de imóveis rurais oficial é o SNCR, gerido pelo INCRA. Mesmo sendo criado nos anos 60, o cadastro brasileiro ainda apresenta muitas debilidades e desinformações, engendrando um ambiente de profundo desconhecimento e fraco monitoramento da malha fundiária. Apesar de não ser obrigatória, a declaração no SNCR é necessária para desmembrar, arrendar, hipotecar, vender ou prometer em venda imóveis rurais. No entanto, a conferência com informações de cartórios de registro de imóveis quase não ocorre, apesar desse procedimento estar previsto em lei desde 2001. Além disso, outro problema reside no modelo de auto declaração que permite falsificações ou declarações com erros, que podem ter como objetivo a redução de impostos, omissão de terras improdutivas, vantagens em financiamentos, e grilagem de terras, declarando uma área superior ou inferior.

Uma das ações que surgiram com o propósito de melhorar esse quadro foi a Lei 10.267/2001. Essa lei, conhecida como Lei do Georreferenciamento, destaca-se por duas ações importantes. A primeira foi a obrigatoriedade de dimensionar e localizar todos os estabelecimentos rurais por meio de levantamento topográfico e georreferenciamento. A segunda determinação foi a criação do Cadastro Nacional de Imóveis Rurais (CNIR). Esse cadastro tem o objetivo de agregar tanto as informações do cadastro do INCRA como as informações de teor jurídico que os cartórios possuem. Assim, o CNIR teria uma base compartilhada das informações do INCRA e do Sistema Registral, criando a obrigatoriedade de partilhar dados entre esses dois órgãos e, também, instituir um mecanismo de atualização mútua desse conteúdo. Assim, os limites legais garantidos pelos cartórios serão respaldados pelos limites geométricos encontrados no cadastro rural.

Outras medidas nessa área são os sistemas de gestão que começaram a funcionar em 2013. Criados na mesma época, o Sistema de Gestão Fundiária (SIGEF) foi desenvolvido pelo INCRA e o Sistema de Gestão Territorial (SGT) pela SRA. As duas ferramentas nasceram pela necessidade de operacionalizar

os processos e a sistematização dos dados de políticas de regularização fundiária do governo federal. Esses sistemas têm como objetivo principal permitir a identificação de imóveis rurais através de dados geoprocessados, visando a consulta de informações fundiárias de forma clara, objetiva e confiável para o governo e para a sociedade.

A partir dessas constatações definiu-se como objetivo desta pesquisa a análise das políticas de ordenamento fundiário no Brasil e do principal requisito para implantação e gerenciamento de tais ações: o cadastro de imóveis rurais nacional. Um dos principais eixos do trabalho foi resgatar as bases teóricas do ordenamento territorial e fundiário, com a finalidade de avaliar o andamento das políticas brasileiras correlatas a esse tema. Como as ações da SRA e do INCRA são as mais próximas das práticas de ordenamento fundiário formuladas na teoria, pretende-se analisar as principais ações de políticas públicas que visam ordenar o meio rural, tendo por base, principalmente a experiência teórica e empírica da França, país com longa tradição teórica e prática nesse campo do conhecimento.

Entre as justificativas referentes à escolha da temática estão o elevado número de agricultores não proprietários (20%) que são alvos das políticas de acesso à terra, a alta incidência de estabelecimentos rurais de até 10 hectares (47,9%) que poderiam ser objetos de políticas como o remembramento, além das diversas unidades agrícolas fragmentadas em regiões de colonização europeia e com baixa produtividade que existem no país e que podem se beneficiar com esse tipo de ações. Outra justificativa diz respeito à defasagem do cadastro de imóveis rurais, pré-requisito para a formulação de ferramentas de ordenamento fundiário.

Dessa maneira, esta pesquisa tem como objetivo principal analisar as ações e políticas públicas de ordenamento fundiário no meio rural e as possíveis contribuições do Sistema Nacional de Cadastro Rural no campo brasileiro. Deste objetivo principal desdobram-se quatro objetivos específicos:

- Caracterizar a experiência francesa em ordenamento fundiário.

- Descrever a situação atual do cadastro de imóveis rurais do INCRA.
- Avaliar as ações de ordenamento fundiário praticadas no meio rural brasileiro.
- Discutir em que medida os sistemas de gestão podem contribuir nas políticas de ordenamento.

Procedimentos metodológicos da pesquisa

Para contemplar esses objetivos foram adotados alguns procedimentos metodológicos, que se basearam no tratamento de dados predominantemente qualitativos. Para o desenvolvimento do trabalho, foi realizada uma sistematização baseada em informações colhidas em fontes diversas, incluindo dados estatísticos sobre a estrutura fundiária, análise de documentos, projetos e relatórios referentes às políticas estudadas e entrevistas semi-estruturadas com gestores nacional e estadual dessas políticas.

Essas entrevistas foram realizadas em Brasília (DF) e Florianópolis (SC) com o objetivo de compreender o funcionamento dos sistemas de gestão que estão sendo implantados pelo INCRA e pela SRA. Além disso, se acompanhou uma atividade organizada pela SRA em parceria com a UFSC³ no município de Beberibe (CE), onde se assistiu um ato de entrega de títulos de terras a habitantes desse município e também ocorreu o encontro com alguns dos agricultores que foram beneficiados com o título de propriedade. Nesse município, a SRA junto com o órgão de terras do governo cearense efetuou um amplo projeto de crédito fundiário e de regularização fundiária com geoprocessamento em quase todo o município. Assim, houve uma visita a uma unidade produtiva do PNCF, em que tivemos a oportunidade de conhecer uma experiência consolidada de crédito fundiário e entender melhor o programa de acesso à terra.

³ O Laboratório de Estudos da Multifuncionalidade agrícola e do Território da Universidade Federal de Santa Catarina (Lemate/UFSC) e a SRA firmaram um termo de cooperação com o propósito de empreender o projeto “Análise e intercâmbios internacionais de ordenamento, regularização e crédito fundiário” com atividades previstas ao longo de 2013 e 2014.

Como as ações da SRA são as mais próximas das práticas de ordenamento fundiário caracterizadas na literatura, o objetivo da ida à Brasília foi avaliar de que maneira a SRA operacionaliza as políticas públicas de ordenamento fundiário, bem como a situação atual do cadastro rural do INCRA. Outro propósito consistiu em avaliar se é plausível conduzir projetos de ordenamento fundiário a partir do cadastro do INCRA e se os novos sistemas de gestão poderão utilizar o SNCR para localizar regiões prioritárias de ação e promover novas ações de ordenamento fundiário.

Para avaliação das entrevistas, foi utilizada a Análise Textual Discursiva (ATD). A opção por essa metodologia foi em função de sua característica dialógica que, segundo Moraes (2007), permite ao pesquisador vivenciar um processo integrado de aprender, comunicar e interferir em discursos. Esse autor afirma que a ATD é considerada um processo integrado de análise e síntese. Para tanto é realizado a unitarização dos documentos, onde após transcrever as falas, as informações significativas são separadas e agrupadas de acordo com semelhanças semânticas e depois são elaborados textos descritivos e interpretativos.

Estrutura da dissertação

Esta dissertação compreende três capítulos: o primeiro aborda a discussão teórica sobre ordenamento territorial e ordenamento fundiário. Em um primeiro momento tratou-se de demonstrar o debate sobre o tema do ordenamento, com ênfase nas práticas francesas. A ideia foi apresentar as bases teóricas do ordenamento territorial e fundiário, de forma a subsidiar a discussão da aplicabilidade das ferramentas de ordenamento no contexto brasileiro.

No segundo capítulo, a discussão é voltada ao principal requisito das políticas discutidas anteriormente, ou seja, o cadastro de imóveis rurais. O propósito principal consistiu em resgatar os objetivos do SNCR e analisar sua situação em termos de confiabilidade, atualização de dados, motivação da sua existência e propósito atual. Em relação ao SNCR, pretendeu-se descrever os diferentes dados existentes no sistema: Cadastro de Imóveis Rurais, Cadastro de Proprietários de Imóveis Rurais, Cadastro de Arrendatários e Parceiros e

Cadastro de Terras Públicas. Outro ponto destacado foi a Lei do Georreferenciamento, que visa ajustar os problemas no quadro do cadastro rural brasileiro.

Por fim, o último capítulo visou discutir as três grandes políticas públicas para o meio rural brasileiro que apresentam o objetivo de ordenar o território, reorganizando o espaço agrícola e rural. Buscou-se descrever as principais características das políticas e apontar possíveis melhorias, principalmente através dos sistemas de gestão fundiária do meio rural. Esses sistemas objetivam aumentar a rapidez das certificações de imóveis, melhorando o quadro de conhecimento da malha fundiária e, ainda, fornecer uma ampla possibilidade de geração de estudos e novas ações de ordenamento fundiário.

CAPÍTULO I

1. ORDENAMENTO FUNDIÁRIO EM ZONAS RURAIS

O objetivo deste capítulo, em um primeiro momento, é realizar uma revisão do debate teórico sobre território, com o intuito de subsidiar a discussão sobre ordenamento territorial e fundiário. Nesse sentido, inicia-se com um esboço histórico das formulações sobre território, em especial na França, país com tradição na implementação de políticas dessa natureza. Trata-se, também, num segundo momento, de avançar no debate teórico sobre o tema do ordenamento territorial e suas principais ferramentas de atuação. Na sequência, abordamos a aplicação dos processos de ordenamento fundiário e as principais ações voltadas para o meio rural. Em seguida, nos detemos ao propósito de aprofundar o tema do remembramento como uma das principais ações fundiárias do ordenamento territorial. Por fim, destacamos a centralidade da construção de um sistema de cadastro de terras para a composição de um plano de ordenamento territorial.

1.1 Território: enfoque teórico no ordenamento territorial

É importante ressaltar que o tema do ordenamento territorial apoia-se no próprio conceito de território e na construção de ferramentas de planejamento para a gestão pública. Portanto, antes de avançarmos, é importante fazer algumas demarcações teóricas sobre o conceito de território e seus diferentes significados, pois esse debate é marcado por uma série de variações conceituais nos diferentes campos do conhecimento.

Santos (2000) conceitua o território como sendo a identidade da população de uma dada região, baseando-se principalmente nos tipos de trabalhos predominantes, nas formas de residências, trocas materiais e religiosidade. Ou seja, enfatiza o papel das relações sociais dentro do território, excluindo a concepção de território apenas como um espaço físico.

Outra visão sobre o tema é realizada por Raffestin (1993), que enfatiza o caráter político do território. Dentro dessa concepção, o território é tratado, sobretudo, a partir da ênfase político-administrativa. Isto é, compreende um espaço onde se

delimita uma ordem jurídica e política, medido e marcado pela projeção do trabalho humano com suas linhas, limites e fronteiras, todas caracterizadas pelas relações de poder entre a população do território. Para Haesbaert (1997), o território, também, é compreendido nessas duas formas e dimensões discutidas acima. Ou seja, em uma dimensão material-concreta (política e econômica) e uma dimensão subjetiva e/ou simbólica. O autor afirma que sempre ocorrem interações entre essas duas dimensões e que a identidade territorial atribuída pelos grupos sociais ocupa um controle simbólico sobre o espaço onde vivem, de forma que tal controle também ocorre na apropriação e ordenação do espaço físico.

Outras abordagens como a de Cazella, Bonnal e Maluf (2009) trabalham com um olhar multidisciplinar sobre o tema. Com essa visão, esses autores fornecem uma síntese das diferentes abordagens sobre o conceito de território em zonas rurais, divididas em quatro concepções distintas: i) território como unidade de atuação do Estado para controlar a produção de externalidades (positivas ou negativas) pela agricultura; ii) território como unidade de construção de recursos específicos para o desenvolvimento econômico; iii) território como produto de uma ação coletiva das organizações; iv) território como componente fundamental das sociedades tradicionais. Na primeira concepção, os autores afirmam que a finalidade do território é determinar as ações do Estado para maximizar a produção de bens públicos, tornando-se “apenas o espaço geográfico da expressão das externalidades e da aplicação dos instrumentos de política pública.” (CAZELLA; BONNAL e MALUF, 2009, p.52). A segunda abordagem considera o território como um lugar de construção de recursos específicos com o objetivo de criar bens diferenciados de determinado espaço. Esse recurso é específico da região, se defrontando com dificuldades ou limitações para ser criado em outro espaço ou transferido de território para território. A terceira concepção contempla as ações coletivas para o bem da coletividade. Essas ações podem ser praticadas em nível local com o objetivo de resolver um problema comunitário ou em aproveitar as políticas públicas disponíveis para a região. Os autores afirmam, por exemplo, que o território pode ser marcado por uma característica ambiental, por ser um local ocupado por um grupo específico (como indígenas, quilombolas, etc.) ou pela presença elevada de público

específico já beneficiado por políticas públicas. A última abordagem caracteriza o território como um espaço físico e simbólico de bens materiais e imateriais estruturantes da sociedade. Segundo os autores, o território pode tornar-se um local de exclusão ao não incluir determinados grupos sociais frágeis no tocante à mobilização política.

Outro pesquisador que contribui nesse debate é Abramovay (1998), para quem os territórios correspondem a lugares de interação entre sociedades humanas e ecossistemas. Esse autor analisa o território como sendo a maneira como uma determinada sociedade se organiza em sua relação com a natureza. Essa organização necessita de uma coordenação eficiente para englobar as organizações sociais, os atores econômicos e representantes políticos.

No que se refere ao meio rural, Abramovay (2007) apresenta as vantagens da noção de território para realização de estudos, destacando que essa noção permite que se abandone um horizonte estritamente setorial associado à agricultura, além de evitar a confusão entre crescimento econômico e o processo de desenvolvimento. Outro fator positivo, segundo esse autor, é o estímulo à pesquisa sobre governança, processos de cooperação e as maneiras como a sociedade utilizam os recursos que dispõem em sua organização produtiva.

Já Schneider (2005) alerta que não é possível uma adaptação pura e simples do sentido conceitual e analítico de território para fins normativos e operacionais adotados pelas políticas públicas, sendo importante fazer mediações e adequações em cada situação particular. Dessa forma, o território passaria a ser uma unidade de referência, um nível de operação e agregação adequado para operar o planejamento de ações governamentais e de políticas públicas que promovam mudanças e transformações múltiplas no espaço social focado, oferecendo utilidade normativa, operacional e prática ao local desejado.

No que se refere a políticas públicas que adotam o enfoque territorial, o Ministério da Integração Nacional (2006) conceitua o território como um espaço para a prática de políticas, buscando contemplar a relação social que cada território apresenta. Já o MDA utiliza o seguinte conceito de território para a execução das políticas territoriais no meio rural:

Espaço físico, geograficamente definido, geralmente contínuo, compreendendo cidades e campos caracterizados por critérios multidimensionais, tais como o ambiente, a economia, a sociedade, a cultura, a política e as instituições e uma população com grupos sociais relativamente distintos, que se relacionam interna e externamente por meio de processos específicos, onde se pode distinguir um ou mais elementos que indicam identidade e coesão social, cultural e territorial. (MDA, 2005, p.11).

Como se pode observar, a concepção de território passa por variações conceituais nas diferentes áreas do conhecimento. No entanto, neste trabalho, ao tratar-se do tema do ordenamento, a definição de território será norteada nas duas frentes do conceito concebido por Haesbaert (1997), já vistas anteriormente: território como um espaço físico delimitado, no qual relações sociais e questões simbólicas estão envolvidas e que apresentam características próprias do lugar. As ações de ordenamento territorial podem, então, serem conduzidas com o objetivo da integração físico-territorial que se baseia na construção e/ou melhoria de uma infraestrutura física, em que a principal meta é o arranjo inteligente dos territórios e da sociedade.

1.2 O ordenamento territorial

A noção de ordenamento territorial, a exemplo do conceito de território, tem sido objeto de diversas interpretações, com aplicações distintas em cada país. Para Cabeza (2002), isso se deve ao fato de ser uma discussão relativamente nova, que parece não haver unidade de critério e cada definição abrange quesitos diferentes e por certas vezes excludentes.

A definição exposta na Carta Europeia de Ordenação do Território, um dos documentos oficiais de maior aceitação, quando se trata do tema abordado, é a seguinte:

O ordenamento do território é tradução espacial das políticas sociais, econômicas,

culturais e ecológicas das sociedades. [...] é simultaneamente uma disciplina científica, uma técnica administrativa e uma política que se desenvolve em uma perspectiva interdisciplinar e integrada ao desenvolvimento equilibrado das regiões e à organização física do espaço segundo uma estratégia de conjunto (CONSELHO DA EUROPA, 1988, p. 09).

Já no Brasil, o Documento Base para a Definição da Política Nacional de Ordenamento Territorial, elaborado pelo Ministério da Integração Nacional e pelo Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura (IICA), propôs o seguinte conceito de ordenamento territorial:

A regulação das ações que têm impacto na distribuição da população, das atividades produtivas, dos equipamentos e de suas tendências, assim como a delimitação de territórios de populações indígenas e tradicionais, e áreas de conservação no território nacional ou supranacional, segundo uma visão estratégica e mediante articulação institucional e negociação de múltiplos atores. (Ministério da Integração Nacional, 2006, p.10).

Segundo Barragan (1993), as ações de ordenamento territorial são ferramentas de prevenção e de ataque aos problemas gerados por desequilíbrios territoriais, atuando onde os mecanismos do mercado não conseguiram, ou não desejavam resolver. Ao destacar a função de resolução de problemas, Ganney (1993 apud Gastó et al. 1998) listou as seguintes situações de desequilíbrio territorial que as ações de ordenamento poderiam atuar: i) concentração demográfica em certas regiões e esvaziamento em outras; ii) impactos ecológicos e paisagísticos sofridos pela presença de alguma estrutura externa; iii) desequilíbrio de recursos naturais; iv) conflitos de setores e atividades; v) déficit de infraestrutura no setor de empregos e moradias; vi) falta de coordenação entre organismos públicos e; vii) conflitos entre objetivos da população local versus atores externos.

De acordo com Bastié (1988) e Vilas Boas (2001), o ordenamento territorial caracteriza-se por ser um processo e também uma prática de ação que visa a organização de um espaço geográfico. Os autores não consideram esse conceito como um produto acabado e o mesmo pode sofrer influências e alterações com o tempo. Após realizar uma síntese com as diversas conceituações de ordenamento territorial encontradas na literatura e nas legislações de diversos países, Cabeza (2002) conceituou ordenamento territorial como:

Um processo e um instrumento de planejamento, de caráter técnico-político-administrativo, com o que se pretende configurar, em um prazo longo, uma organização do uso e ocupação do território, segundo as potencialidades e limitações do mesmo, as expectativas e as aspirações da população e os objetivos do desenvolvimento. Se concretiza em planos que expressam o modelo territorial de prazo longo que a sociedade percebe como desejável e as estratégias mediante as quais se atuará sobre a realidade para evoluciona cada modelo. (CABEZA, 2002, p. 05, tradução nossa).

Pensando o ordenamento territorial como política pública, a atuação e a presença do Estado são imprescindíveis e, também, são influenciadas pela diversidade de conceitos. A atuação do poder público pode ser através de leis, programas e incentivos, com o propósito de agir na prevenção de possíveis problemas ou na sua resolução por meio de intervenções. Para Amendola (2011), o conceito de ordenamento territorial foi agregando características de experiências internacionais e de conceitos de desenvolvimento que foram discutidos durante todo o século XX e XXI, porém a autora destaca que as funções públicas e políticas permaneceram como os principais focos do ordenamento territorial, mesmo com a abundância de variáveis associadas a essa prática.

Um exemplo das influências que o ordenamento territorial sofre atualmente é o caráter ambiental das políticas, com destaque para os mecanismos de proteção de recursos naturais

e da organização de processos produtivos menos poluentes. Ao incluir as questões ambientais nesta discussão, a FAO (2008) definiu ordenamento territorial de maneira mais procedimental, ou seja, indicando que os processos de organização do espaço estão atrelados às definições de uso adequado de determinado espaço, obtidos através de estudos sobre os recursos naturais, atividades econômicas e sociais da região, respeitando a população local e sua dinâmica.

É importante ressaltar que as ações de ordenamento territorial devem respeitar as especificidades e demandas de cada território, não existindo uma receita pronta aplicável a todos os contextos. Nota-se essa particularidade durante a trajetória histórica do ordenamento territorial, principalmente na França, país com forte tradição nessa política.

1.2.1 Origem e histórico do ordenamento territorial

A temática do ordenamento territorial tem origem na França, país onde essa política se denomina *aménagement du territoire*⁴. Esse termo é baseado na ideia de arranjo, arrumação, organização e ordenamento. Segundo Gomes (2013), o conceito surge de um desdobramento dos estudos de planejamento urbano regional, orientado para a função das cidades e suas relações com o campo e as desigualdades regionais advindas dessas relações. É no final do século XX que a temática de ordenamento territorial se reforça com a apropriação de resultados de pesquisas com preocupação ambiental.

Algumas experiências internacionais formaram um esboço da política de ordenamento territorial praticada no período posterior à Segunda Guerra Mundial. Para Lacaze (1995), o exemplo da *Tennessee Valley Authority* nos Estados Unidos foi utilizado como um protótipo dos métodos modernos de ordenamento territorial. O autor afirma que ao equipar o potencial

⁴ Expressão em francês, sem tradução específica para o português, que remete à concepção de ordenamento do território. O termo *aménagement* surgiu pela primeira vez através da Lei Cornudet sancionada em 1919 e que tinha como objetivo obrigar as cidades francesas com mais de 10.000 habitantes a terem planos de ordenamento, reguladores, de embelezamento e de expansão (PECHMAN, 1996, apud MACHADO, 2011, p.153).

hidroelétrico de um rio para desenvolver culturas irrigadas e fomentar a presença de indústrias na região do Tennessee em 1933, o organismo público responsável pela ação atuou com uma função de ordenamento do território. Outras ações similares também foram realizadas na Europa no mesmo período. Esse autor comenta que na bacia do Ruhr, região localizada na Alemanha, diversos grupos da região se associaram em um grande sindicato com o objetivo de recuperar terrenos abandonados para estimular a indústria e a mineração. Na Inglaterra, foram feitos diversos relatórios públicos com a finalidade de expor os possíveis resultados de ações de ordenamento em duas regiões distintas. As práticas propostas tinham o objetivo de promover novamente a industrialização na região das Midlands e frear o crescimento exagerado da capital Londres.

Segundo Amendola (2011), todas essas ações tiveram um sentido de contraponto às práticas consideradas expansionistas e desiguais consolidadas pelo capitalismo. A autora afirma que o ordenamento territorial serviu como alternativa a essas relações expansionistas com o objetivo de buscar a funcionalidade do território e atingir o bem estar da população.

Apesar das ações citadas anteriormente, é na França que se inicia o trabalho de ordenar o território de forma mais efetiva. Segundo o Ministério de Integração Nacional (2006), foi na década de 1950 que o ordenamento territorial se instala enquanto política pública, como uma resposta do Estado às deficiências sociais, econômicas e culturais impostas após a Segunda Guerra Mundial. A França sofreu durante séculos com as políticas liberais e a falta de planejamento. Assim, políticas de ordenamento territorial não seriam implementadas somente para reconstruir o país, mas também para modernizar e adaptá-lo a futuros desafios.

A terminologia surgiu oficialmente através do Ministério da Reconstrução e do Urbanismo (MRU), que tinha o objetivo de aplicar essa política pública para reconstrução de algumas cidades, pois “os problemas gerados pelo conflito impuseram uma reorganização da sociedade e de seus espaços, sob uma nova perspectiva de desenvolvimento” (OLIVEIRA, 2002, p. 11). Essa política tinha o propósito de garantir um desenvolvimento equilibrado do país, fornecendo às regiões francesas menos

dinâmicas infraestrutura e atividades capazes de realizar um reequilíbrio demográfico, industrial e cultural. Dessa forma, os planos de desenvolvimento eram feitos com uma visão nacional de desenvolvimento e com uma forte interdisciplinaridade no campo de ações da política (ANDRADE, 1971 apud Vilas Boas, 2001, p.9).

Dessa forma, inicia-se o primeiro de três períodos distintos da implementação do ordenamento territorial na França: a) Pós Segunda Guerra Mundial até o início dos anos 70; b) anos 70 até o final dos anos 80; c) a partir da década de 1990. Para Coppin (2001), as mudanças durante os períodos foram marcadas pelas discussões sobre o papel do Estado nas políticas e na evolução e aprimoramento das ações de ordenamento praticadas no país. As políticas foram orientadas diferentemente em cada momento. O primeiro período foi marcado pela forte estruturação do território nacional, influenciado principalmente pelos efeitos da guerra e pelo aumento do êxodo rural. O segundo momento caracteriza-se pelo aprofundamento da descentralização político-administrativa do Estado com a criação das regiões no arcabouço do Estado francês e pela reconstrução das ações de intervenção. A partir de 1990, ocorre uma renovação do ordenamento territorial, com o debate caminhando para promover o território além de um simples local de aplicação de políticas externas, para se tornar uma estrutura organizacional criativa e coordenada pelos seus próprios atores sociais. É nesse momento que a territorialização das políticas públicas é acentuada e sua característica nacional adquire uma função mais local, que segundo Vilas Boas (2001), foi fortemente influenciada pela questão ambiental.

Coppin (2001) separa a atuação do poder público francês na política de ordenamento territorial em quatro momentos distintos: (i) 1945-1960, quando foi elaborado o referencial do ordenamento territorial e foram realizadas as primeiras ações; (ii) 1960-1974, período com forte tendência nacionalista, correspondendo à época de grandes ações em ordenamento territorial; (iii) 1974-1990, o período da contestação do ordenamento territorial, da descentralização político-administrativa do Estado e da experimentação de novas vias de desenvolvimento territorial e (iv) a partir de 1990, o aprofundamento da descentralização e a territorialização ativa das políticas públicas.

O arcabouço institucional criado para aplicar as primeiras políticas de ordenamento foi através da MRU, instituído em 1944 pelo governo francês com a missão de reconstruir as cidades danificadas pela guerra. Dois textos trouxeram contribuições que influenciaram o aparelho estatal em direção dessas políticas, elaborados, respectivamente, por François Gravier (“Paris e o deserto francês”) e Eugène Claudius-Petit, ministro da Reconstrução e do Urbanismo em 1950 (“Para um plano de ordenamento do território”).

Para Bonnal (2007), o primeiro texto apontou as consequências da desigualdade econômica e social entre as regiões na França, destacando a concentração populacional e de atividades econômicas no entorno de Paris e o esvaziamento populacional do campo, caracterizado pelo atraso tecnológico e das condições sociais da população. Destaca-se também a disparidade da região parisiense e a região do norte (Nord–Pas de Calais) e do leste (Lorraine), onde se concentravam as atividades industriais de mineração. Segundo Correia (2001), o estudo de Gravier teve grande impacto no pensamento francês durante muito tempo e seu objetivo era estimular uma equilibrada distribuição dos recursos no território.

O segundo trabalho foi marcado pela importante contribuição e estruturação que influenciaram as políticas de ordenamento do território francês. “Para um plano de ordenamento do território” definiu os princípios da planificação territorial que, a exemplo do material de Gravier, seriam respeitados durante várias décadas. Para Correia (2001), a noção jurídico-administrativa de ordenamento do território nasceu desse texto, que destaca a necessidade de empreender um reequilíbrio territorial, uma descentralização do Estado e controlar e reduzir a concentração das atividades econômicas e o rápido crescimento de Paris e seu entorno. Ao mesmo tempo, projetos de desenvolvimento social, econômico e cultural deveriam ser elaborados e postos em práticas em outras regiões fora da aglomeração parisiense. Assim, segundo Correia (2001), Claudius-Petit definiu ordenamento do território como a pesquisa no quadro da geografia da França de uma melhor localização dos homens em função dos recursos naturais e das atividades econômicas.

Diniz (2009) afirma que a partir do texto do ministro, o governo francês começa a estabelecer uma ambiciosa política de

desconcentração produtiva e de reordenamento do território, por meio de novas instituições e de um conjunto de novos instrumentos. Com a criação do Instituto Nacional das Estatísticas e das Pesquisas Econômicas, em 1946, o governo francês começa a reunir dados com o objetivo de aumentar e sistematizar o conhecimento dos problemas no país. Outro organismo importante foi a *Delegation d'Aménagement du Territoire* (DATAR), constituída em 1963. O órgão foi estabelecido depois de diversas modificações e arranjos institucionais e tinha como nova política de ação o fortalecimento de uma rede de cidades, denominadas "metrópoles de equilíbrio", em que teriam investimentos na indústria e em políticas culturais e educacionais.

Segundo Diniz (2009), depois da criação dessas instituições o governo começou a orientar os investimentos das empresas estatais para regiões prioritárias, iniciado um grande projeto de infraestrutura pelo país. Durante as décadas de 60 e 70, a concepção de ordenamento territorial foi trabalhada com o objetivo de viabilizar maior circulação de fluxos que garantiriam retorno imediato. Para o autor, essa função acabou sendo incoerente com sua ideia original, em que se buscava o equilíbrio entre regiões através da reestruturação do espaço e da alocação responsável de recursos sobre o território.

A partir do final da década de 1980 começam a serem acrescentadas outras questões ao debate do ordenamento territorial. Segundo Amendola (2011), as mudanças nos âmbitos sociais, econômicos, ambientais e políticos no contexto global resultaram em novas influências sobre as políticas de ordenamento territorial. Dessa maneira, temas como o uso e conservação de recursos naturais, assuntos demográficos e culturais, estabilidade financeira e controle monetário, redução de custos, desenvolvimento tecnológico e de informações, elaboração de bancos de dados e descentralização do governo são incorporados nas políticas, atingindo um quadro institucional estável e atualizado expresso através de leis, estatutos, planos, programas e projetos de ordenamento territorial.

Importantes segmentos do ordenamento territorial nessa fase atual, de preocupações ambientais e sociais, são as ações que visam ordenar o meio rural. Cabeza (2002) afirma que, da mesma forma como há ausência de critérios únicos para a conceituação de ordenamento territorial, também há diversas

concepções para definição de seu objeto, mas todas elas contêm a finalidade de regular ou organizar o uso, a ocupação e a transformação do território com fins de seu aproveitamento ótimo. Tal aproveitamento se associa, atualmente, com o uso sustentável dos recursos naturais em estreita correspondência com o acesso à terra e com as atividades econômicas desenvolvidas no meio rural. O autor também comenta que o objetivo final das políticas de ordenamento do território tem que ser a elevação das condições de vida da população envolvida.

O conceito de ordenamento territorial visto até o momento compreende atividades de caráter nacional, com ações pontuais ou amplas, mas com o objetivo de ordenar todo o espaço de um dado país. Ao focarmos a discussão para o meio rural, identificamos os estudos e práticas da governança da terra e do ordenamento fundiário.

1.3 Ordenamento fundiário no meio rural

Dessa maneira, nota-se que mesmo com as questões do ordenamento fundiário inclusas dentro do debate mais amplo sobre a governança fundiária, os dois conceitos apresentam vínculos que, por vezes, se assemelham e podem ser entendidos e confundidos como sinônimos. Apesar de serem duas teorias que trabalham com a gestão de terras e recursos naturais, elas se diferem conceitualmente. A definição de governança da terra proposta pela Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura (FAO) pode ser considerada como uma das mais completas sobre o tema:

Governança é o sistema de valores, políticas e instituições no qual a sociedade ordena seus assuntos econômicos, políticos e sociais através de interações dentro e entre o Estado, a sociedade civil e o setor privado. Governança da terra diz respeito às regras, processos e organismos cujas decisões são feitas sobre o acesso e uso da terra, a maneira pela qual as decisões são implementadas e a maneira que interesses competitivos sobre a terra são conduzidos. (FAO, 2008, apud Sotomayor, 2008, p.08, tradução nossa).

Segundo Deininger et al. (2010), o modo de ação da governança da terra abrange as seguintes categorias: a) acesso à terra; b) segurança e posse da terra; c) mercado de terras; d) planejamento e controle do uso da terra e recursos naturais. Posto isso, o ordenamento fundiário é visto também como um eixo da governança da terra, em que ações de cunho ambiental e agrícola são a base dos procedimentos dessa ferramenta.

No meio rural, a aplicação do ordenamento é focada, principalmente, no quesito fundiário, ou seja, trata-se de adotar medidas que visam modificar a estrutura agrária através do rearranjo de parcelas agrícolas. O principal objetivo do ordenamento fundiário⁵ é desenvolver práticas e políticas de organização do espaço rural.

Ao analisar algumas políticas de ordenamento territorial no mundo, Duarte (2002) descreve que as ações que obtiveram sucesso se caracterizaram pela riqueza na exploração das relações no plano político, econômico e social, comportando aspectos de identidade regional de comunidades, sincronização de redes públicas e privadas com constante preocupação com o meio ambiente e a cultura.

Ao discorrer sobre os processos de ordenamento em Portugal, Lopes (1997) afirma que o ordenamento do território é, fundamentalmente, a gestão da interação do homem com o espaço ao qual ele reside e produz, seja na cidade ou no campo. Nesse sentido, o objetivo dos processos de ordenamento fundiário é planejar as ocupações de terra com o olhar de aproveitamento máximo das infraestruturas existentes e a conservação dos recursos naturais. O autor também comenta que existem diferentes formas de ocupação do espaço rural, e que essas formas resultam em estruturas e utilizações diversas do território. Para esse autor, a falta de sistematização das tentativas de planejamento rural que existem naquele país torna premente a organização dos conhecimentos sobre a realidade rural para que possam desenvolver ações que se enquadrem no

⁵ No Brasil, é notória a multiplicidade de termos encontrados nos estudos e nas práticas de ordenamento. Por exemplo: reordenamento fundiário, reordenamento agrário, ordenamento fundiário e ordenamento agrário. Neste trabalho iremos utilizar o termo ordenamento fundiário, pois o foco será específico em ações fundiárias.

contexto das regiões e que possibilitem um desenvolvimento baseado no seu conhecimento.

No documento do Conselho da Europa (1988), citado anteriormente como uma das principais referências em ordenamento territorial, o tema de ordenamento fundiário tem o foco em questões ambientais. O texto destaca a importância do controle de instalação de complexos industriais e da infraestrutura para proteção dos solos e florestas, enfatizando que essas ações devem vir acompanhadas de uma política fundiária que envolva e integre os diferentes segmentos implicados nessas questões.

A princípio, podemos citar diversos problemas advindos do desarranjo e da desorganização do espaço rural, destacando: a baixa produtividade agrícola, o desperdício de recursos naturais, a perda de tempo e o desperdício de energia pelas parcelas fragmentadas, o êxodo rural e a desertificação demográfica, além do aumento do preço das terras. Características como essas, segundo Peignot et al. (1999), tornam o ordenamento fundiário uma das mais importantes ferramentas de ordenamento territorial, pois permite interferir nessas questões e alavancar processos de desenvolvimento rural.

Com base nos seus objetivos principais, o ordenamento fundiário rural pode ser dividido em dois grupos. No primeiro são incorporadas as ações que têm como finalidade melhorar as estruturas de exploração agrícola. Nesse grupo, Morin (1999) destaca: as ações de aumento e rearranjo do tamanho das parcelas e a redução de distância entre unidades produtivas. Já Barthelemy e Barthez (1978) enfatizam os atos de demarcação de zonas de atividades agrícolas, as ações de acesso à terra e as operações de remembramentos de parcelas fragmentadas. Na segunda categoria o objetivo ultrapassa a finalidade agrícola, agrupando ações com fins de infraestrutura, de reparação dos impactos no meio ambiente e nos efeitos da urbanização no campo.

Para Badouin (1982), as principais características contempladas pelo enfoque do ordenamento fundiário em zona rural são as seguintes: remembramento (reagrupamento) de parcelas dispersadas por fragmentação, o aumento do tamanho dos estabelecimentos e a maximização sustentável de recursos. O ordenamento fundiário também engloba a ideia da alocação de

agricultores em locais ideais para suas atividades, podendo ser próximo de onde a família reside ou em outra região que propicie melhorias para a família.

No caso brasileiro, Cazella (2010) afirma que é imprescindível reduzir os elevados índices de agricultores não proprietários de estabelecimentos rurais existentes nas distintas regiões do país. As ações de regularização fundiária, segurança jurídica e acesso à terra de agricultores parceiros, arrendatários, posseiros e proprietários de pequenos lotes de terras poderiam ser simultâneos com a elaboração de um plano de ordenamento fundiário, onde:

A partir dos cadastros de imóveis, possa identificar os estabelecimentos rurais com problemas de sucessão, em regime de posse, vulneráveis do ponto de vista econômico e ambiental e excessivamente fragmentados ou mal desenhados (CAZELLA, 2010, p.16).

O papel principal dessas ações conjuntas consistiria em salvaguardar o caráter familiar da agricultura (CAZELLA, 2010; NEUMANN, 2003). De acordo com Merlet (2006), esse mecanismo de mapeamento ou de observatório do espaço fundiário rural já pode ser visto em diversos países como a França, Colômbia, Dinamarca, México e Espanha. Dada a notoriedade do caso francês neste domínio, no próximo tópico apresenta-se esta experiência como forma de compreender as principais questões que precisam ser mobilizadas o que interferem a operacionalização de uma política dessa natureza.

1.3.1 Ordenamento fundiário – análise do caso francês

Na França, o ordenamento fundiário tem uma longa história e representa uma importante ferramenta para as políticas públicas em zonas rurais. Diversas ações ao redor do mundo foram influenciadas pelas suas políticas, resultando em um quadro importante de referência mundial no assunto.

Ao refazer a trajetória histórica sobre as práticas de ordenamento fundiário no meio rural francês, Badouin (1982) identificou três períodos distintos baseado na remodelação do

espaço agrícola por meio de ações de remembramento e do aumento do tamanho médio dos estabelecimentos. O primeiro período corresponde às práticas influenciadas pela modernização agrícola implementadas de forma intensa no pós-guerra. O segundo período foi marcado pela preocupação com o ritmo acelerado de crescimento da produção agrícola e sua influência nos recursos naturais. Já o último período é caracterizado pela preocupação ambiental, mas também com o bem estar da população rural, destacando-se o tema da urbanização de espaços rurais e sua influência no mercado de terras e nas condições socioeconômicas dos agricultores. A discussão sobre a qualidade de vida dos habitantes do meio rural já era vislumbrada por algumas políticas que tinham como objetivo fornecer ferramentas para que as próprias comunidades pudessem gerir seu desenvolvimento.

O meio rural francês foi totalmente modificado pela adoção do Estatuto do Arrendamento e da Parceria no Meio Rural, criada em 1946, que resultou em uma maior segurança jurídica e estabilidade aos agricultores não proprietários de terras. Uma das principais ações após a publicação desse Estatuto foi a política de reagrupamento das terras que haviam se tornado improdutivas pelas sucessivas divisões, tornando-se o embrião da política de remembramento (a primeira e principal ferramenta de ordenamento fundiário adotada no país). Com a aprovação da nova constituição francesa em 1955 foi instituído o primeiro Código Rural. As principais novidades adotadas foram a proposição de contratos de arrendamento com o mínimo de nove anos de duração, o pagamento por parte do proprietário ao arrendatário como forma de compensação pelas benfeitorias realizadas no imóvel ao término de um contrato e a implementação do direito de preempção ao favor do arrendatário, assegurando sua preferência de compra no ato de venda do imóvel onde ele trabalhava.

Mas de acordo com Barthelemy e Barthez (1978), as políticas de ordenamento rural iniciam-se de fato na década de 60. Nessa época, o contraste demográfico entre regiões estava aumentando, com certos locais apresentando excesso de população e outros enfrentando um intenso processo de desertificação demográfica. Ao mesmo tempo, a falta de emprego nas regiões industriais e mesmo nas regiões de trabalho artesanais já era um problema corrente, obrigando o

governo francês a pensar em políticas de intervenção no meio rural. O apoio à modernização da agricultura e a industrialização no meio rural são os primeiros passos dessa nova atuação política. Além dessas ações, o governo também aumentou a difusão de atividades turísticas, artesanais e de formação no campo⁶.

Após diversas intervenções realizadas nesse sentido, o poder público começa a acrescentar novas dimensões em suas políticas, a exemplo de medidas específicas para as regiões de montanha. Essas medidas compreendiam três dimensões: a definição de uma especificidade regional em função de algum problema de ordem ambiental, a complementaridade de atividades agrícolas e não agrícolas e um mecanismo de remuneração para os agricultores que preservassem um espaço florestal em seus estabelecimentos.

Na mesma década de 1960 é instituída por lei as Sociedades de Ordenamento Fundiário e de Estabelecimento Rural (SAFER), que segundo Cazella e Sencébé (2012), consistem em uma sociedade anônima que atua na cogestão do Estado com as principais Organizações Profissionais Agrícolas (OPA)⁷. Produto de uma articulação entre o Estado francês e o sindicalismo agrícola, a SAFER nasceu com o objetivo de melhorar a estrutura dos estabelecimentos rurais aumentando o tamanho da superfície agrícola e fomentando a instalação de agricultores jovens (CAZELLA e SENCÉBÉ, 2012). Dessa maneira, as ações da Sociedade trabalharam com a tendência geral das políticas agrícolas da década de 1960 e 1970, ou seja, focadas em aumentar o tamanho dos estabelecimentos pequenos e diminuir a área das grandes unidades, privilegiando aquelas de tamanho médio (acima de 22 hectares) para aumentar a produtividade agrícola.

O funcionamento da SAFER é baseado no direito de preempção. Esse direito atribui uma preferência de compra na

⁶ Segundo Morin (1999), essas ações foram a base da chamada Política de Estruturas, realizada na França a partir de duas leis de orientação agrícola, a de 1960 e a de 1962. O objetivo principal era aumentar o tamanho médio dos estabelecimentos agropecuários e assentar jovens agricultores.

⁷ Para entender mais sobre o papel das principais OPAs nas políticas francesas, ver Cazella (2001) e Roux e Boiron (2010).

hora de alguma transação no mercado de terras, podendo ainda trocar ou revender as propriedades após um determinado período. Cazella e Sencébé (2012) completam que embora seja um comprador preferencial de terras agrícolas, esse atributo é provisório, pois a SAFER precisa escolher um comprador em até cinco anos para revender o estabelecimento. Por possuir o direito de preempção, a organização necessita ser notificada pelos cartórios de registros de imóveis quando houver qualquer venda de estabelecimento agropecuário. Essa obrigatoriedade de informação torna essa instituição um observatório privilegiado do mercado fundiário (CAZELLA e SENCÉBÉ, 2012).

Atualmente, a SAFER sofre muitos questionamentos. O modelo de privilegiar os estabelecimentos médios é alvo de críticas sobre a sua sustentabilidade. Para Sencebé (2011), as deficiências para manter um tamanho médio de estabelecimentos rurais englobam a frágil viabilidade econômica desses estabelecimentos, problemas ambientais e crise de sucessão familiar.

As ações desde o estatuto do arrendamento e o Código Rural de 1945 até a criação da SAFER estimularam a aquisição de uma grande quantidade de terras agrícolas, resultando na emergência de novas práticas de ordenamento fundiário na década de 1970. A partir desse período uma nova orientação nas políticas de estruturação agrícola e rural começou a ser enfatizada pelo poder público francês. Enquanto Badouin (1982) destaca nesse período a preocupação com o impacto que o ritmo acelerado de crescimento da produção agrícola estava tendo sobre os recursos naturais, Barthelemy e Barthez (1978) o descrevem como sendo marcado pelo abandono progressivo das políticas de estímulo à aquisição de terras e pelo fomento de políticas de ordem não agrícola para o meio rural.

Barthelemy e Barthez (1978) afirmam ainda que o período do final da década de 1970 foi um momento de tensão no meio rural. As políticas públicas direcionadas para a reestruturação dos estabelecimentos agrícolas e na aquisição de terras por agricultores aumentaram a pressão do mercado de terras sobre as áreas rurais. Nessa época, o preço das terras agrícolas aumentou expressivamente, pois houve um crescimento da compra de estabelecimentos rurais por moradores urbanos, transformando áreas de produção em sítios de lazer ou pousadas turísticas.

Ao destacar as alterações nos espaços rurais que a França estava sofrendo no início da década de 1980, Badouin (1982) também aponta o aumento da migração de moradores da cidade para o meio rural. Esse deslocamento provocou em consequências, como o aumento no valor das terras agrícolas, implementação de novos sistemas de produção, diminuição do isolamento do campo e a transformação de terras produtivas em espaços turísticos e recreativos. Para esse autor, essas modificações ocorreram rapidamente e o poder público teve que tomar algumas medidas frente às novas necessidades criadas: remembramento de parcelas fragmentadas, aumento no tamanho dos estabelecimentos, implementação de coeficientes de ocupação do solo, criação de planos de aproveitamento rural e classificação de áreas em zoneamentos ecológicos.

Em 1985, uma lei considerada essencial para o meio rural francês foi aprovada e instituída no Código Rural, determinando e classificando as ações de ordenamento previstas pelo Estado. Nessa lei foram definidas sete ações que serviriam ao propósito de ordenar o meio fundiário, separadas em dois grupos como pode se visualizar, a seguir, no Quadro 1.

Quadro 1. Leis de ordenamento na França em 1985.

Ordenamento criando parcelas novas	Remembramento rural
	Remembramento-ordenamento
	Ordenamento fundiário florestal
	Ordenamento fundiário agrícola e florestal
Ordenamento por troca de parcelas existentes	Reorganização fundiária
	Trocas de imóveis rurais

Fonte: Adaptado de Marochini (1999).

Essas ferramentas foram separadas pelo modo de ação e pelo objetivo final. No primeiro segmento foram agrupadas as ações que criam parcelas novas, ou seja, parcelas desenhadas de forma que os envolvidos tenham alguma vantagem sobre as parcelas existentes anteriormente. Já o segundo grupo são as ferramentas que realizam a troca de parcelas que ofereçam vantagem para os agricultores, seja pela localização, declividade, infraestrutura ou outro fator específico.

Em 2005, uma nova lei foi criada, batizada de Lei sobre o Desenvolvimento dos Territórios Rurais. A principal mudança em relação à lei anterior foi a simplificação no número de procedimentos, ficando organizada da seguinte maneira:

- i) ordenamento fundiário e florestal;
- ii) trocas e cessões amigáveis de imóveis rurais;
- iii) recuperação de terras abandonadas ou subutilizadas;
- iv) regulação e proteção de recursos naturais.

Outra novidade dessa lei foi a descentralização das políticas fundiárias, pois o que era realizado anteriormente sob a autoridade do *Préfet*⁸, agora se encontra sob a égide do *Département* (departamento). Essa coletividade territorial é responsável pelos procedimentos listados na lei, enquanto o Estado cumpre o papel de controle geral das políticas.

Segundo a Bofip-Impôts (s/d), as alterações na lei têm como princípio que o ordenamento e o desenvolvimento sustentável do espaço rural são essenciais ao ordenamento do território, principalmente pelas suas funções econômicas, sociais e ambientais. Dessa maneira, os objetivos das políticas são de favorecer uma melhor exploração do território rural com a preocupação atual com o meio ambiente, desde a conservação de recursos naturais até a prevenção de riscos decorrentes de fenômenos da natureza.

1.4 Ordenamento fundiário e florestal: o remembramento como destaque

Uma das principais ferramentas de ordenamento fundiário é o remembramento, que tem como objetivo reduzir o número de

⁸ A França é uma república democrática semi-presidencialista, em que o Estado é dividido por regiões (26) e estas são divididas em departamentos (102). “Abaixo” do departamento estão os municípios, que são governados pelo *Maire* (prefeito) e pelos *Conseils Municipaux* (Conselhos Municipais). O *Préfet* é o representante do Estado nos departamentos e os departamentos são geridos pelos *Conseils Generaux* (Conselhos Gerais), mas podem sofrer influência do Estado através dos *Préfet*.

parcelas agrícolas dispersas e fragmentadas e simplificar suas formas.

As operações de remembramento foram caracterizadas por Barthelemy e Barthez (1978) como uma reestruturação das parcelas dos estabelecimentos rurais. Segundo Badouin (1979 apud Neumann, 2003, p. 36) as parcelas são unidades técnicas baseadas em culturas de lavoura ou agropecuárias gerenciadas pelos agricultores. A reunião de várias parcelas em uma mesma unidade caracteriza uma unidade de produção e o seu ordenamento pode se dar através do remembramento. Além disso, o remembramento pode atuar como uma ferramenta de redefinição na divisão das diversas atividades no estabelecimento rural.

Para Marochini (1999), o homem sempre buscou ordenar ou reordenar o espaço segundo as modificações tecnológicas, demográficas e econômicas que acontecem em cada momento da história. O autor afirma que o remembramento é uma das ferramentas fundamentais utilizadas para reorganizar o espaço agrícola em um determinado local, carregando consequências socioeconômicas determinantes para o meio rural. A partir disso, uma das mais completas definições de remembramento foi escrita pelo Ministério da Agricultura da França:

O remembramento reagrupa as propriedades para facilitar a exploração das terras. Ele é realizado por um organismo local, a *commission communale d'aménagement foncier*, que realiza uma troca geral de direitos de propriedade dentro de um determinado território. A troca é realizada para que cada um receba, como indenização/compensação por terras que cederam, outras terras com uma produtividade equivalente. Acompanha-se trabalhos relacionados visando a melhoria das condições de exploração (estradas, poços de água e saneamento, condições de colheita, etc). Mas, muitas vezes, é também uma forma mais global de ordenamento do espaço rural (Brochure du Ministère de l'Agriculture apud Rougean e Sagarminaga, 1994, p.81, tradução nossa).

Os benefícios do remembramento na área de produção agrícola são diversos: diminuição de trabalho agrícola, diminuição de custos com mecanização, acréscimo de hectares na superfície agrícola útil e aumento de produtividade das unidades agrícolas. Para Marochini (1999), as ações também auxiliam na melhoria dos acessos às parcelas da exploração agrícola. Hubin (1994) reforça que o principal objetivo do remembramento é o aumento da produtividade agrícola, mas destaca outros efeitos diretos das operações, como a redução de 15% a 35% no custo de mão de obra, a economia com combustíveis variando de 25% a 60% e o aumento de tempo livre para os agricultores.

O remembramento é muitas vezes igualado com a própria definição de ordenamento fundiário. “O reordenamento fundiário é fundamentalmente um processo de realocação da unidade de produção e dos usos da terra” (NEUMANN, 2003, p. 61). Esse autor afirma que o “desenho” das terras que conformam as unidades de produção agrícola, pela distribuição de declives, estradas, lavouras e áreas de mata, pode influenciar consideravelmente na sustentabilidade final do sistema de produção praticado pelos agricultores. Neumann (2003) também sustenta que a fragmentação dos estabelecimentos familiares é considerada um dos principais obstáculos ao desenvolvimento sustentável em determinadas regiões, especialmente em países em desenvolvimento.⁹ Assim, práticas de ordenamento fundiário, como a redução do número de parcelas dispersas em um estabelecimento rural, são importantes para corrigir os problemas decorrentes da formatação das parcelas.

Para Marochini (1999), as regiões em que as terras são excessivamente fragmentadas, as operações de remembramento são essenciais para fortalecer o desenvolvimento dos estabelecimentos rurais. O autor comenta que as ações de remembramento resultam de problemas verificados tanto no campo agrícola como no campo social. Ao organizar as parcelas de exploração, o tempo de trabalho no campo é reduzido e a penosidade da prática agrícola é abrandada. Conforme Van Dijk (2000 apud Neumann, 2003, p.44), o grande impacto agrícola

⁹ A pesquisa de campo do autor ocorreu em regiões de colonização europeia no estado do Rio Grande do Sul.

das operações de remembramento é a criação de novas oportunidades para a unidade de produção. Esse ganho de tempo pode significar incremento ou intensificação nas unidades de produção. Além disso, a diminuição do tempo de trabalho nas parcelas redesenhadas pode significar o aumento de tempo livre ou de lazer para os agricultores. Essas características são vistas por Marochini (1999) como um fator que auxilia a permanência dos jovens no campo e ajuda no processo da sucessão familiar ao facilitar a divisão da propriedade rural. O autor comenta que se a política de remembramento atingir esses resultados, essa ferramenta desenvolverá uma função ordenadora em uma escala bem maior que no campo estritamente agrícola.

Segundo Neumann (2003), existem dois fatores que influenciam no fracionamento excessivo dos estabelecimentos agropecuários. O primeiro é a distribuição de terras pela sucessão familiar e o segundo é a simples venda de terra, gerando estabelecimentos rurais em um formato estreito e longo e a fragmentação de parcelas isoladas e distantes entre si. Esses fenômenos são característicos da agricultura na Europa, em regiões em que houve colonização europeia e também em locais com tradição em agricultura familiar e com unidades de produção pequenas.

Na França, o remembramento foi muito importante desde o período pós-guerra, sendo realizadas mais de 21.000 operações de remembramento, envolvendo cerca de 18 milhões de hectares (GAUVRIT, 2012). Nesse país, existem três modalidades de remembramento:

(a) o remembramento espontâneo: a troca e venda espontânea de parcelas pelos agricultores; (b) o remembramento organizado: o poder público e os organismos profissionais estimulam os agricultores a criarem organizações sindicais para o reordenamento; (c) o remembramento institucional: desenvolvidos pela SAFER, que adquire, por um período, parcelas de terra colocadas à venda (Badouin, 1979 apud Neumann 2003, p.49).

O item seguinte terá como foco as operações de remembramento organizado e institucionalizado pelo poder

público francês, destacando o histórico e o modo de operação das ações.

1.4.1 Rememramento – trajetória histórica

Não se trata aqui de propor a adoção de um processo realizado em outro país e contexto para a situação brasileira, mas sim de promover a discussão refletindo sobre as principais dificuldades, virtudes e embates em torno dessa ferramenta importante para o ordenamento fundiário.

O rememramento organizado e institucional pode ser separado em quatro diferentes épocas na França: após a Primeira Guerra Mundial, o período entre 1960 até 1970, a fase posterior à década de 1970 e o período atual que iniciou em 1985. Marochini (1999) caracteriza o primeiro período como de reconstrução da economia e da agricultura. Nesta fase, as operações de rememramento foram realizadas com o objetivo de fortalecer a mecanização e o progresso técnico nos estabelecimentos rurais, sem se preocupar com outros fatores. No segundo período, por ser fomentando principalmente por ações governamentais, foram lembrados 400.000 hectares em média por ano. Na fase pós-1970, a França começa a sofrer diversas transformações na sociedade e na política, deixando o foco do rememramento fora dessas mudanças. Esse período é marcado pelo início das discussões sobre a descentralização das políticas e desenvolvimento local. A partir de 1985 as discussões sobre ecologia e desenvolvimento sustentável começam a ser integradas de maneira mais forte nas políticas de ordenamento, com destaque para o papel que o rememramento poderia ter nessas novas funções.

Antes desses períodos, as práticas de rememramento já eram realizadas informalmente desde o século XVIII, época da Revolução Francesa e do Iluminismo. Segundo Husson e Marochini (1997), as primeiras ações foram registradas na França em 1704 (na região da Borgogne) e em 1768 em Lorraine. Já no final do século XIX, existiam associações sindicais cujo objetivo era reagrupar parcelas por meio de trocas amigáveis, sendo obrigatório o consenso e a unanimidade entre as partes envolvidas.

Após esse período, surge em 1918 a primeira lei direcionada ao remembramento, chamada de Lei Chauveau¹⁰. Para Rougean e Sagarminga (1994), essa lei foi a primeira medida legal que reconhece a utilidade da ferramenta. A Lei Chauveau, ao contrário das associações sindicais, foi criada com o diferencial de autorizar as operações sem o consenso geral, com a premissa que as ações eram de interesse público. Dessa maneira, o governo reestruturou diversas parcelas produtivas, melhorando os seus formatos e aumentando as possibilidades de usar a mecanização nos diversos estabelecimentos que estavam sofrendo de falta de mão de obra por causa da guerra. O remembramento também era utilizado nas situações em que eram construídas novas estradas quando essas passavam dentro de estabelecimentos rurais, muitas vezes, sem o consenso dos proprietários envolvidos. Para Barthez (1976), a característica de realizar as operações de remembramento sem a unanimidade dos envolvidos foi um dos fatores do insucesso da política, alcançando cerca de 54.000 hectares remembrados no período entre 1918 e 1941.

Uma nova mudança só foi estabelecida em 1939, também por causa de um conflito, nesse caso a Segunda Guerra Mundial. A nova lei, preparada em 1939 e votada em 1941, constituiu a base das ações de remembramento realizadas até a década de 1970, contendo o objetivo principal de acelerar as operações. Um dos fatores da lei, destacado por Marochini (1999), foi a continuação da possibilidade de tornar uma operação obrigatória pelo julgamento do poder público, se esse assim considerasse necessário. Uma novidade foi reconhecer o remembramento como transformador da paisagem natural, sendo recomendável a análise dos impactos que as ações poderiam causar nas regiões. Porém, para Husson e Marochini (1997), o remembramento ficou marcado principalmente pelo serviço que as operações iriam prestar à agricultura puramente produtivista, acelerando o arranjo das parcelas adaptadas aos progressos da mecanização agrícola. Dessa maneira, algumas consequências foram atribuídas aos processos de

¹⁰ A lei foi nomeada com o sobrenome de seu autor, Claude Chauveau, antigo senador da Côte-d'Or e que tinha como objetivo a intensificação da produção agrícola durante e após a Primeira Guerra Mundial.

remembramento, como o aumento quantitativo da produção agrícola e a perda da autossuficiência de recursos dos estabelecimentos rurais.

Barthelemy e Barthez (1978) afirmam que após as leis de orientação de 1975, essa política absorveu uma dimensão de ordenamento do espaço rural com um viés de proteção da natureza, sendo reconhecido como uma ferramenta importante para o ordenamento fundiário e para o desenvolvimento rural. A partir de 1980 o Estado francês começa a implantar diversas leis de preservação e conservação ambiental¹¹ e o papel da agricultura começa a ser rediscutido. É nesse momento que a questão dos recursos naturais é estendida ao remembramento. Com a criação de um cargo exclusivo para a proteção da natureza dentro das *Commissions Communales d'Aménagement Foncier (CCAF)*¹², Husson e Marochini (1997) afirmam que o remembramento perde sua dimensão estritamente agrícola, reforçando o papel que as ações poderiam ter na proteção do solo e dos ecossistemas frágeis. É a partir da Lei 621 em 1985 que torna obrigatória a presença de um estudo de impactos no período anterior à operação de remembramento, contendo análises do local e determinando medidas compensatórias caso o ambiente seja prejudicado.

Nessa época começa a discussão sobre os diversos impactos negativos das operações de remembramento, principalmente relacionados ao meio ambiente. Nesse sentido, Bullard (1990) sintetizou os principais danos que o aumento da área agricultável proporcionou: remoção de divisas arborizadas (cercas vivas ou *haies*), uso abusivo de fertilizantes químicos, aumento de culturas que utilizam agrotóxicos, aumento da erosão nos solos e impactos gerados pelo aumento da infraestrutura criada.

Dessa maneira, o debate atual na França aparece mais forte no campo ambiental, em que se destaca a demanda da população por paisagens e espaços naturais “de qualidade”, pela proteção dos ambientes naturais e dos agroecossistemas.

¹¹ Lei Florestal de 1985, Lei da Paisagem de 1993 e Plano Banier de 1994 (Husson e Marochini, 1997).

¹² Autoridades administrativas que realizam e que podem propor as operações de remembramento. Foram derivadas das antigas associações sindicais.

Esse histórico do remembramento nos permite observar a evolução das operações de um patamar exclusivamente agrícola para outro mais preocupado com a situação atual do meio ambiente. As ações no início acabaram sacrificando muitos espaços florestais em favor do aumento da produtividade agrícola. Atualmente é discutida a noção de “renaturalização” fundiária, em que o papel do remembramento será fundamental nas discussões ambientais.

1.4.2 A operacionalização do remembramento

Para utilizar essa ferramenta de ordenamento fundiário é necessário passar por diferentes etapas de ação, sendo o primeiro passo o de planejamento, no qual é preciso elaborar estudos e planos de desenvolvimento das regiões por profissionais interdisciplinares. Após a realização dos planos de estudos cabe ao poder executivo, através de comissões e conselhos, a tomada de decisões baseada nos planos de desenvolvimento construídos anteriormente para, enfim, entrar em ação a etapa de execução nas regiões definidas. O governo, assim, teria a seu dispor instrumentos validados juridicamente para interferir em regiões “desequilibradas” e propor e aplicar ações com o objetivo de desenvolver territórios potenciais.

Existem dois principais proponentes de um remembramento na França, os donos de imóveis rurais ou o poder público. No caso da sociedade civil, Gauvrit (2012) afirma que depois de endereçado formalmente o pedido à prefeitura, um conselho municipal (*Conseil Municipaux*) examina e aprova ou não o projeto. Caso seja aprovado, o primeiro passo da operação é a constituição de uma comissão responsável pelo remembramento. Assim, os projetos passam a ser conduzidos pelas CCAF, autoridades administrativas que realizam e podem propor as operações de remembramento. Por lei, as CCAF podem construir ou alterar: a) acessos e arranjo das parcelas produtivas; b) organização das produções; c) planos de preservação e/ou de recuperação dos recursos naturais. Segundo Morin (1999), as comissões são instituídas por lei e também podem ter a finalidade de organizar construções que modificarão a paisagem da região, como instalação de indústrias, prédios, estradas e ferrovias.

A CCAF é composta por dezesseis atores envolvidos nas operações:

- Um magistrado do judiciário, presidente do grupo;
- Dois funcionários designados pelo *préfet*;
- Funcionário da direção departamental de serviços fiscais;
- Um representante do presidente do conselho geral;
- Três agricultores (proprietários ou arrendatários) designados pela *Chambre d'Agriculture*;
- Três agricultores (proprietários) designados pelo conselho municipal;
- Prefeito e conselheiro municipal;
- Três profissionais encarregados com a proteção do meio ambiente;
- Topógrafo/agrimensor contratado

Uma comissão tão extensa e tão diversificada tem como objetivo diminuir ao mínimo possível os conflitos decorrentes de uma operação. Para Morin (1999), a composição da comissão permite equilibrar todas as forças envolvidas, pois os interesses são diversos.

Após a formação da comissão, os responsáveis realizam um estudo sobre a situação atual da região que será modificada. Com base no cadastro rural, o tamanho e a forma das parcelas são analisados, incluindo aspectos do meio ambiente, impactos sociais e produtivos, para em seguida delimitar o perímetro do remembramento. Com todas as informações em mãos, o produto final é colocado para discussão pública por um período de no máximo quinze dias e ao final podem ser acatadas mudanças no projeto inicial.

O próximo passo é caracterizado por Morin (1999) de “*détermination des apports*”, que é a parte em que são arquitetadas as contribuições do remembramento pelo princípio da “*équivalence des attributions*” (equivalência de atribuições). Essa base é formada pela determinação da(s) cultura(s) que será (ão) trabalhada (s) dentro do perímetro lembrado e pela definição de uma ou mais classes de produtividade para as culturas. Cada uma dessas classes fixa um valor por área que exprime o valor real da produtividade nas parcelas de produção.

Segundo Morin (1999), o procedimento de separar as culturas em diferentes classes é fundamental nas operações, pois permite calcular objetivamente os ganhos do remembramento nas parcelas. Esse autor destaca também que a determinação eventual de mais de uma cultura no perímetro é importante para não modificar completamente a economia de um estabelecimento, pois existem diversas parcelas que possuem mais de uma vocação agrícola.

Após esses apontamentos, é possível analisar as diferentes contribuições que as operações irão fornecer aos agricultores, determinando quais parcelas devem ser redistribuídas. A base do princípio da equivalência de atribuições é trocar uma parcela por outra com a mesma classe de produtividade, sendo que cada agricultor deve receber uma nova parcela com área equivalente a anterior, em valor da classe de produtividade. Assim, um produtor pode receber uma parcela com área menor que a anterior, porém a classe de produtividade terá que ser a mesma da parcela que está “trocando”¹³.

Após as operações, a comissão será a responsável pela questão jurídica das alterações e pelo projeto final. Esse será constituído pelo novo plano das parcelas, pelo quadro com os valores das classes de produtividade, pela descrição técnica das novas parcelas e também pelo estudo de impacto das alterações sobre o meio ambiente (MORIN, 1999). Ao final, o projeto será liberado ao público, caso haja reclamações da população atingida. É nessa parte, segundo Marochini (1999), que pode ocorrer alguns conflitos, pois os valores das classes de produtividade de cada parcela podem não ser tão valorizados como os agricultores desejariam. Como esse valor é variável segundo os terrenos, o clima e as culturas de produção, os agricultores podem recorrer da estimativa de valores que a comissão deu para suas parcelas. Importante frisar que o cadastro rural atinge um ponto essencial nessa questão, pois é dele que são resgatados diversos dados no cálculo das classes de produtividade.

¹³ As tolerâncias podem, no entanto, ser feitas dentro dos limites das contribuições de cada produtor. Mas as tolerâncias devem ser decididas ao nível da *Commission départementale*, e não serão maiores que 20% das contribuições de cada cultura. (MORIN, 1999. p 204, tradução nossa).

O objetivo principal do remembramento é o aumento da produtividade agrícola pelo reagrupamento e melhoria na formatação das unidades, culminando na diminuição do número e do comprimento das parcelas. Para Marochini (1999), a simples troca de parcelas por si só não altera a estrutura dos estabelecimentos envolvidos, sendo necessário todo o trabalho de reestruturação das parcelas, desde a escolha das melhores culturas, trabalho hidráulico, ações para diminuir a erosão e o cuidado com os recursos naturais.

1.5 Trocas e cessões amigáveis de imóveis rurais

As outras ações de ordenamento fundiário do meio rural são a troca e cessão de imóveis rurais e a reorganização fundiária. Nestes casos, não ocorrem a formação de novas parcelas e o procedimento é bem mais simples que os do remembramento. O método de reorganização fundiária é focado em espaços de reserva florestal obrigatórios por leis, enquanto as trocas e cessões de imóveis têm o mesmo objetivo do remembramento, ou seja, aumentar a produtividade e melhorar a estrutura das parcelas agrícolas. A troca de imóveis rurais é mais rara, enquanto a troca de parcelas é mais frequente de acontecer, podendo ser de parcelas cultivadas ou totalmente florestais. Segundo Gignoux e Lambert (1977), as trocas se caracterizam por serem realizadas rapidamente, podendo ser feitas diretamente entre agricultores proprietários, com custos baixos e recomendadas para pequenas áreas.

Segundo a Chambre d'Agriculture da Bretagne (2011), além do objetivo de aumentar a produtividade agrícola, essa ferramenta pode auxiliar em situações específicas, como:

- a) Melhorar a organização do trabalho agrícola;
- b) Aperfeiçoar a rotação de culturas;
- c) Auxiliar na área das pastagens;
- d) Otimizar a aplicação de produtos nas parcelas e
- e) Criação de reservas florestais.

Essas operações visam a estruturação de terras agrícolas e podem ser realizadas antes, durante ou depois de um remembramento. A troca de parcelas ou imóveis também redesenham as terras agrícolas e os formatos das unidades produtivas, porém sem ter o objetivo de aumentar o tamanho

médio dos estabelecimentos. São caracterizadas por serem mais simples e fácil de realizar que o remembramento, pois são poucas e rápidas intervenções e não é obrigatória a presença do Estado. Esse só é comunicado através do *Conseil Général*, que encaminha o projeto para averiguação.

A lei francesa caracteriza as trocas em três situações. A primeira é quando é necessária uma ação de adequação a uma operação de remembramento, a fim de evitar todo o processo burocrático novamente. A segunda modalidade abrange as ações que serão realizadas dentro de um projeto de remembramento. A última situação são as operações casuais, de trocas simples realizadas por proponentes diretamente. Todas as circunstâncias são levadas à enquete pública para serem debatidas brevemente pelos conselhos municipais e para a diminuição das taxas de cartórios. Gauvrit (2012) comenta que em certos casos o *Conseil Général* pode auxiliar também nos custos com topografia.

Segundo reportagem da Ouest France (2010), essas operações são dificultadas por obstáculos psicológicos, tais como: apego e pertencimento à terra, rotina, medo de sair perdendo nas trocas, etc.

1.6 Recuperação de terras abandonadas ou subutilizadas

Essa outra modalidade de ordenamento fundiário prevista pela lei francesa tem como objetivo trabalhar nas terras não cultivadas ou abandonadas.

Segundo o Código Rural (s/d), o procedimento para o proponente é requisitar um terreno abandonado ou subutilizado, com a finalidade da unidade ser explorada por algum agricultor que assim o desejar. A lei não define um terreno “*inculte*” (não produtivo), então o modo de avaliação é feita por comparação com as parcelas e unidades agrícolas da região, realizada pelas comissões responsáveis. O próprio Código Rural (s/d) afirma que se trata de um método difícil de ser efetuado e o uso é liberado por somente três anos (dois em regiões de montanha).

O próprio dono da terra pode pedir a solicitação que permite que a sua terra seja explorada por terceiros, seja na forma de aluguel para outro agricultor ou para SAFER (em regiões de montanha). Segundo Peignot et al. (1999), o requerimento é direcionado ao *Prefét* e esse encaminha ao

Conseil Général, com os seguintes dados: certificados cadastrais dos envolvidos, documentos pessoais e documentos que justificam a requisição do terreno.

1.7 Regulação e proteção de recursos naturais

Essa ferramenta não foi alterada pela lei de 2005 e continua sendo responsável pela regulamentação do uso e da preservação de recursos naturais no meio rural. Segundo Peignot et al. (1999), ela tem como objetivo favorecer o cuidado com o meio ambiente nos espaços agrícolas, assegurando paisagens e espaços de lazer naturais.

A legislação fornece poder ao *Préfet*, que, com o aval da *Chambre d'Agriculture* e do *Centre régional de la propriété forestière*, pode:

- Delimitar áreas de produção agrícola e florestal;
- Proibir produções agrícolas e florestais em determinados locais e
- Demarcar áreas degradadas para recuperação do solo.

Para Peignot et al. (1999), o procedimento pode auxiliar nas operações de remembramento, principalmente no fato de assegurar a perenidade de uma parcela destinada à reestruturação de solo ou florestal. Se caso ocorra violação dos regulamentos, o conselho responsável pode colocar o proprietário sobre aviso para alterar a unidade produtiva ou florestal que não esteja de acordo com a legislação. O conselho também tem a capacidade de tomar novas sanções (retirada de ajuda financeira e benefícios fiscais, multas, etc).

Aliado à legislação, percebe-se que todas as ações tratadas neste capítulo necessitam de informações válidas e atualizadas para poderem ser planejadas e praticadas pelo poder público. Dessa maneira, o acúmulo de informações e conhecimento do meio rural faz com que tanto o poder público, como a sociedade civil, possam ser beneficiados pelo acesso à informação confiável e de forma clara.

Para Sotomayor (2008), o cadastro rural faz parte dos mecanismos de governança e gestão de terras e recursos naturais, de maneira que o ordenamento fundiário é uma externalidade positiva do cadastro. Desta maneira, concebe-se

que o cadastro é o primeiro passo para o sucesso das ações de ordenamento fundiário.

1.8 Cadastro como ferramenta de ordenamento

Um sistema cadastral eficaz é fundamental para conhecer as características de uma região e assim impulsionar o surgimento de planos de ordenamento que visam o desenvolvimento rural. Os dados de um cadastro servem para formar as bases de planejamento do espaço ou conter somente informações de estrutura fundiária com elementos ambientais e sociais que integrem essa base de dados, melhorando a qualidade dos planos de ordenamento a partir de mapas temáticos. Com o cadastro, as políticas públicas podem ser geridas por seus elementos e, assim, desenvolver planos de ordenamento como o zoneamento econômico-ecológico, remembramento de unidades fragmentadas, controle de mercado de terras para a agricultura familiar, ações de crédito e regularização fundiária, entre outros.

Outro ponto positivo do uso do cadastro é que possibilita a promoção de reformas estruturais no uso da terra e no ordenamento. Um cadastro de imóveis rurais atualizado:

Permite o controle das transações realizadas com as terras; constitui uma base eficiente para o planejamento, distribuição, permissão para uso da terra e estabelecimento de políticas de crédito e propicia a administração pública, o conhecimento e o controle de informações estratégicas, entre outras (NEUMANN, 2003, p.87).

Para tanto são necessárias informações detalhadas sobre o domínio e o uso da terra para promover reformas estruturais no campo. Essas informações precisam ser de fácil acesso e apresentar os dados de forma informatizada, que possam ser oferecidas também para a sociedade. Como se observa, os dados e informações podem ser uma importante fonte ao planejamento e execução de diversas ações técnicas e políticas de natureza rural e fundiária no país, tanto aquelas empreendidas pelo poder público, como pela iniciativa privada e,

também, pela sociedade civil organizada (organizações não governamentais, entidades, movimentos sociais). Para Ribeiro e Matos (2011), a disseminação de informação pelo cadastro também possibilita suporte para as três esferas de poder (executivo, legislativo, judiciário), órgãos estaduais de terras e ambientais, secretarias estaduais de governo, prefeituras municipais e pesquisadores, aumentando a qualidade e a universalidade do sistema cadastral. Loch (2007) acrescenta que o cadastro tem duas bases de sustentação, independentes da legislação de cada país. A primeira é o Estado, com o poder de propor políticas públicas baseadas nas informações do cadastro. O segundo elo é a população, que busca transparência, segurança e o direito à informação.

Segundo Neumann (2003) é imprescindível a presença do cadastro em países em desenvolvimento, uma vez que a falta de um sistema cadastral sólido não possibilita o acesso a dados essenciais para o conhecimento dos territórios. Além de um sistema cadastral efetivo, Loch (2007) afirma que é necessária ampliar a formação profissional específica sobre cadastros, para alcançar mais facilmente uma efetiva gestão do território.

Os primeiros cadastros surgiram com o objetivo tributário, mas só se tornaram um instrumento de ordenamento depois que sua função alcançou um patamar extrafiscal, por meio do seu uso para o planejamento, planos de ordenamento fundiário, controle e organização do solo e acesso à terra. Para Rúbio e Bertotti (2012), os cadastros devem ser organizados e estruturados para cumprir essas duas funções básicas, de forma a se estender para uma multifinalidade de uso, fazendo do sistema cadastral um importante instrumento de gestão do território. Dessa maneira, Erba, Oliveira e Lima Junior (2005) destacam as funções do cadastro ao salientar que essa ferramenta vinculada ao sistema de registros fornece segurança jurídica para os imóveis, garante uma justa distribuição fiscal, além de servir para o planejamento e ordenamento do território.

Base fundamental para planejar as operações de remembramento e de outras políticas aqui discutidas, o cadastro tem papel central na promoção do aumento de produtividade agrícola, no acesso à terra e nas outras ações de ordenamento fundiário.

Conclusão do capítulo

Neste capítulo efetuou-se uma revisão teórica sobre ordenamento territorial e fundiário, destacando aspectos de políticas afins consideradas mais importantes da França, país que apresenta importante tradição no tema. Essa fundamentação é essencial para as proposições, questionamentos e críticas sobre a realidade brasileira, a qual será discutida no Capítulo 3.

Ancoradas pela legislação francesa, as políticas de ordenamento fundiário são organizadas em quatro categorias, sendo a mais importante a de ordenamento fundiário e florestal, na qual estão inseridas as ações de remembramento. Essas são caracterizadas pela troca de parcelas produtivas entre um ou mais estabelecimentos rurais, visando melhorar os acessos, o arranjo e a organização das parcelas e da produção agrícola através da equivalência de atribuições.

Percebe-se que todas as ações de ordenamento tratadas neste capítulo necessitam de informações válidas e atualizadas para poderem ser planejadas e praticadas pelo poder público. Nota-se, portanto, a necessidade de um cadastro rural confiável e com informações variadas. Assim, no capítulo a seguir pretende-se caracterizar os diferentes cadastros de imóveis rurais existentes no país.

CAPÍTULO II

2 O CADASTRO DE IMÓVEIS RURAIS NO BRASIL

Neste capítulo pretendeu-se analisar o SNCR, gerido pelo INCRA. Em um primeiro momento, foi realizada uma descrição do seu sistema de gestão e a forma de interlocução com outras políticas e instituições, buscando apontar seus principais limites e potencialidades.

Posteriormente, a discussão foi orientada para a Lei 10.267/2001, conhecida como Lei do Georreferenciamento, que se destaca por duas ações importantes: a obrigatoriedade de dimensionar e localizar todos os estabelecimentos agropecuários por meio de levantamento topográfico e georreferenciamento e a criação do CNIR. A partir desses dois eixos principais objetivou-se contribuir com a discussão sobre ordenamento fundiário no Brasil, visto que o cadastro é peça fundamental na ação e no planejamento desse tipo de política pública.

2.1 Rápida conceituação sobre Cadastros

Pode-se entender cadastro como um banco de dados que, dependendo do objetivo, pode ter um sistema diferente e adaptado para cada finalidade. A Federação Internacional de Agrimensores (FIG)¹⁴ (1995) conceitua cadastro como um banco de dados baseado em parcelas, contendo diversas informações da terra, segundo o interesse envolvido. Esses dados podem servir para uso jurídico, restrição ambiental, tributário, ordenamento, etc. Usualmente é acompanhada da descrição geométrica das parcelas de terra vinculada com a descrição física dos estabelecimentos, benfeitorias e valores de mercado. No mesmo sentido, Brandão e Santos Filho (2008) caracterizam o cadastro como um sistema de informações referentes à

¹⁴ FIG é um dos órgãos mais respeitados no campo dos cadastros, apoiando colaborações internacionais nessa área, produção de material de pesquisa e também prestando serviços.

ocupação territorial através de limites geométricos, podendo ter objetivos de cunho tributário e jurídico.

Para Nascimento (2007), o cadastro tem três objetivos fundamentais: a) auxiliar nos cálculos fiscais para fins de imposto; b) segurança jurídica ao garantir o registro do imóvel e c) fornecer dados para gerenciamento e ordenamento territorial. Segundo esse autor, o Brasil é o único país do Mercado Comum do Sul (MERCOSUL) que não possui um cadastro que atenda os objetivos listados anteriormente. De acordo com Loch e Erba (2007), vários países já priorizam a integração dos dados dos cadastros com o registro de imóveis rurais, garantindo a segurança jurídica e fornecendo informações atualizadas para a sociedade civil e o poder público.

Já Nascimento (2007) afirma que mesmo atualmente ainda não existe um consenso mundial sobre a conceituação e a função dos cadastros, mas lista características que são frequentemente associadas a essa ferramenta: estatística ou inventário público de toda a riqueza de um imóvel e fornecedor de informações para gestores públicos.

Essa pluralidade de ações atribuídas à ferramenta do cadastro foi sendo acrescentada ao longo da história. A evolução dos objetivos dos cadastros é notável desde o início da sua utilização, pois o objetivo inicial era primeiramente tributário, passando depois para o planejamento e o apoio a políticas públicas de ordenamento territorial.

2.2 O cadastro de terras no Brasil: o início do INCRA e a situação atual do SNCR

Segundo Loch e Erba (2007), o primeiro registro na história de um cadastro foi na época dos Caldeus, em 4000 a.C., com o objetivo fiscal. Os cadastros foram evoluindo ao longo do tempo com importantes contribuições dos egípcios e dos gregos, porém o maior destaque foi o Império Romano, posto que o cadastro era atualizado de cinco em cinco anos e fornecia muitas informações aos governantes. Para Clapier (2007), o cadastro romano constituiu-se em uma excelente ferramenta de ordenamento territorial, pois permitiu identificar e separar as propriedades coletivas das individuais.

Os cadastros começaram a se modernizar na consolidação do Estado Moderno (século XV) com o

desenvolvimento da cartografia. Países como a França e a Alemanha se destacaram principalmente pela precisão dos dados geométricos e jurídicos. De acordo com Nascimento (2007), Napoleão criou o cadastro francês para iniciar um novo sistema tributário baseado na *Contribution Foncière* (imposto sobre a renda líquida da terra) com o levantamento de dados para o cadastro e a posterior avaliação do valor das terras.

Na Europa, ocorrem diversas ações cadastrais que se intensificam no século XVIII sob a égide de um Estado moderno iluminista, que necessitava de centralização do poder absoluto e de grandes detentores de terras, que buscavam conhecer detalhadamente seus domínios (ESTEVES, 2011, p.08).

Após esse período, os cadastros foram evoluindo tecnologicamente, com novas ferramentas de topografia e agrimensura. Para Brito (2005), o constante progresso dos cadastros culminou na criação do Cadastro Multifinalitário¹⁵, na Europa Central em 1935.

Já o Brasil nunca teve muita tradição na regulação de terras no meio rural, causando a proliferação de posses, conflitos agrários, grilagem de terras, entre outros. Rezende e Guedes (2008) afirmam que o país teve três períodos diferentes na tentativa de regulação da terra. O primeiro, que compreende o período entre 1822 a 1850, caracteriza-se pela total ausência de regulação da terra pública e pelo aumento das posses. Em 1850 é aprovada a Lei de Terras, e com ela a conversão do regime das sesmarias¹⁶ para as propriedades plenas. O último período começa com o Estatuto da Terra, em 1964.

¹⁵ Segundo definição de Dale e McLaughlin (1990), o cadastro multifinalitário é um sistema de informações territoriais projetado para servir tanto a organizações públicas como privadas, quanto aos cidadãos. Seu sistema é baseado em parcelas e o INCRA planeja instaurar esse modelo para o CNIR.

¹⁶ Normativo jurídico português que normatizava a distribuição de terras destinadas à produção agrícola na colônia brasileira, entregando terras do Estado para particulares assumirem essa função.

O primeiro órgão público do Estado brasileiro com o objetivo de conhecer o meio rural foi criado no governo de João Goulart (1961 – 1964). Para Muritiba e Alencar (2007) foram as pressões da sociedade civil através de mobilizações no campo e na cidade que impulsionaram o governo a criar a Superintendência de Política e Reforma Agrária (SUPRA) em 1962. No mesmo ano, os sindicatos rurais foram regulamentados, mas com o golpe militar de 1964 as confederações, sindicatos e movimentos sociais foram intensamente reprimidos. Porém, é nesse ano que o Instituto Brasileiro de Reforma Agrária (IBRA) e o Instituto Nacional de Desenvolvimento Agrário (INDA) foram constituídos em substituição ao SUPRA. Segundo Oliveira (2008), esses órgãos estiveram envolvidos em diversas acusações de corrupção, grilagens de terra e facilitação na venda de terras para estrangeiros, principalmente na Amazônia. Diversas denúncias foram feitas até o congresso nacional criar uma Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) para apurar as denúncias veiculadas pela imprensa na época. Assim, criou-se uma CPI em 1968 e depois o Relatório Velloso, que comprovaram diversos casos de corrupção dos funcionários do IBRA e dos cartórios de registros.

Mas é através do Estatuto da Terra de 1964 que o cadastro de terras rurais ganhou amparo legal, apresentando como principal finalidade auxiliar no desenvolvimento de regiões menos habitadas. De acordo com Brito (2005), o cadastro foi implantado em 1965 nos estados de Santa Catarina, Rio Grande do Sul, Paraná, Guanabara, Rio de Janeiro e Espírito Santo, estendendo-se ao resto do país nos anos seguintes. Esse cadastro foi efetivado pelo IBRA e objetivava identificar zonas passíveis de desapropriação para reforma agrária, que necessitassem de assistência técnica para agricultores desfavorecidos economicamente e localidades em fase de ocupação carentes de programas de colonização. Essas ações deveriam verificar, também, a situação dos agricultores no que se refere à posse de terras e a visualização de conflitos no campo. De acordo com o Estatuto da Terra (1964), além da identificação de regiões prioritárias para o trabalho do IBRA, o levantamento cadastral serviria para determinar o preço máximo de

arrendamento de terras, o qual não poderia ser superior a 15%¹⁷ do valor cadastral do imóvel e suas benfeitorias. Outra função do cadastro seria fornecer a base de dados para a tributação das terras agrícolas, onde seria considerado o valor do imóvel e de suas benfeitorias descritas no cadastro.

A responsabilidade pela gestão do cadastro rural ficou com o IBRA até 1970, quando o Instituto foi substituído pelo INCRA, que assumiu a administração do cadastro. Dessa maneira, o INCRA foi fundado através da fusão do IBRA, INDA e do Grupo Executivo de Reforma Agrária (GERA) como uma entidade autárquica vinculada ao Ministério da Agricultura. Na época da ditadura militar, o INCRA focou suas atividades na colonização de terras, principalmente na Amazônia e no Centro-Oeste. O período de redemocratização (a partir de 1985) começou com fortes debates sobre os resultados alcançados pelo INCRA e sobre sua pertinência em coordenar as políticas públicas ligadas à estrutura fundiária brasileira.

Segundo Freitas (2007), os números inexpressivos de assentamentos criados pela política de reforma agrária acabaram extinguindo o INCRA em 1987. Após a Constituição de 1988, o Congresso Nacional recriou o órgão no ano seguinte, rejeitando o decreto-lei que o extinguiu. Depois disso, a mudança mais significativa no órgão se deu em 1992, ano no qual a Receita Federal ficou responsável pelo Imposto Territorial Rural (ITR), que era função do INCRA desde a sua fundação, restando assim somente a gestão da estrutura fundiária nacional.

Desde a criação do SNCR foram realizados três recadastramentos pelo INCRA, com o objetivo de revisão cadastral geral de todos os imóveis rurais. Na lei que criou o SNCR, preconizava-se que a revisão cadastral seria realizada de cinco em cinco anos, o que não ocorreu. A primeira aconteceu em 1972 e, segundo Brito (2005), foi acompanhada por uma reformulação do sistema de processamento eletrônico dos dados. Em 1978 foi realizada a segunda revisão, com a reforma das declarações de coleta dos dados. De acordo com Freire et

¹⁷Salvo se o arrendamento for parcial e recair apenas em glebas selecionadas para fins de exploração intensiva de alta rentabilidade, caso em que o preço poderá ir até o limite de 30% (Estatuto da Terra, 1964).

al. (1996 apud BRITO, 2005, p.50), foi nessa revisão que houve a primeira tentativa de se registrar uma coordenada geográfica do imóvel no formulário de coleta e realizar posteriormente o seu lançamento em cartas. Somente em 1992 foi efetuada outra revisão cadastral, sendo esta a última realizada.

Desde então, o órgão se ocupa com a realização do acesso à terra via desapropriação de terras, cadastro de terras, programas de regularização fundiária, assistência técnica, infraestrutura e programas de educação em assentamentos, entre outros.

Atualmente, o órgão possui trinta Superintendências Regionais (SR) no país e 45 Unidades Avançadas. As SR são órgãos descentralizados, responsáveis pela coordenação e execução das ações do INCRA nos estados. Já as Unidades Avançadas são órgãos também descentralizados, de caráter transitório, subordinados às superintendências, que atuam em regiões específicas que necessitam de uma intervenção especial.

Além disso, o INCRA conta com as Unidades Municipais de Cadastro (UMC). Essas Unidades foram construídas junto com a criação do INCRA, sendo unidades que o representam nos municípios. Dessa maneira, o órgão realiza uma cooperação com as prefeituras, as quais disponibilizam servidores do próprio município para auxiliar a população que necessita do serviço, enquanto o INCRA fornece os materiais necessários e treinamento para os funcionários. As UMC auxiliam o órgão na tarefa de manter e atualizar o SNCR e têm como objetivo evitar que o agricultor percorra grandes distâncias para criar ou alterar o cadastro do seu imóvel rural, já que as UMC são direcionadas principalmente aos agricultores familiares. Além disso, pode-se requerer a Solicitação de Certidão para fins de aposentadoria do proprietário rural e consultas diversas em relação a imóveis rurais.

Segundo o INCRA (s/d), o atual objetivo do órgão é implementar a política de reforma agrária e realizar o ordenamento fundiário nacional, contribuindo para o desenvolvimento rural sustentável. Para isso acontecer, é necessária uma base de dados dos imóveis rurais existentes no país.

2.3 Sistema Nacional de Cadastro Rural: histórico e operacionalização

O Sistema Nacional de Cadastro Rural foi criado pela Lei 5868 no ano de 1972, tornando-se o cadastro oficial de imóveis rurais brasileiros até os dias atuais. A partir dessa lei, o INCRA foi encarregado de gerir o levantamento de dados dos proprietários, de outros tipos de detentores de terra e de terras públicas, assim como a situação dos imóveis rurais e a produção agrícola.

Inicialmente, o SNCR englobaria o Cadastro de Imóveis Rurais, Cadastro de Proprietários de Imóveis Rurais, Cadastro de Arrendatários e Parceiros, Cadastro de Terras Públicas e o Cadastro Nacional de Florestas Públicas. Porém, somente o primeiro foi implantado. Dessa forma, existe o Cadastro de Imóveis Rurais e as informações das pessoas que estão neles ou que se relacionam com ele, ou seja, além dos proprietários, inclui também os arrendatários, meeiros, parceiros e ocupantes. Caso o INCRA queira saber algum dado sobre os arrendatários, por exemplo, é necessário pedir um relatório para o Serviço Federal de Processamento de Dados (SERPRO), que é uma empresa pública, vinculada ao Ministério da Fazenda, que mantém os dados do SNCR¹⁸.

O cadastramento é obrigatório por lei para todos os proprietários, titulares de domínio útil ou possuidores a qualquer título de imóvel rural. O INCRA (2002) conceitua proprietário como: “a pessoa física ou jurídica que possui imóvel rural, válido e regularmente destacado do patrimônio público, registrado em seu nome no Registro Imobiliário” (INCRA, 2002, p.03,). O proprietário aqui assinalado detém o domínio pleno, podendo ser direto (quando possui direito de dispor do imóvel) ou útil (quando utiliza ou usufrui da terra). Um titular de terra pode ter vários imóveis rurais, inclusive em municípios diferentes.

¹⁸Todas as informações do SNCR estão baseadas no SERPRO, que envia mensalmente um relatório com os dados para o INCRA. No entanto, INCRA está em fase de capacitação dos seus servidores para poder ter acesso total aos dados, sem a necessidade de requerer um relatório para outro órgão público.

Além do proprietário, outras categorias precisam se cadastrar no SNCR: usufrutuário, nu-proprietário, posseiro por simples ocupação e posseiro a justo título. O usufrutuário é possuidor de domínio útil, sendo que ele recebeu a posse do imóvel através de uma cessão ou reserva de usufruto, podendo administrar e usar o imóvel rural, porém não dispõe do domínio direto. Esse domínio quem o possui é o nu-proprietário, o qual não pode administrar nem utilizar o imóvel rural já que se trata de um direito do usufrutuário. Quem recebe a “doação” é o nu-proprietário e este não pode vender o bem recebido enquanto o usufrutuário (quem tem o direito de usufruir do imóvel) viver ou o contrato for revogado. Toda a situação da cessão é realizada através de registros nos cartórios.

No caso dos posseiros, os classificados como “a justo título” possuem o direito de posse através de um ato translativo de domínio que ainda não foi registrado no cartório. Ou seja, apresentam os documentos passíveis de registro imobiliário, mas ainda não efetivaram esse registro¹⁹.

Os posseiros “por simples ocupação” são aqueles agricultores que não possuem nenhuma da documentação, os promitentes compradores²⁰ e, também, os titulares da posse

¹⁹ Os seguintes documentos são considerados válidos: “escritura pública de compra e venda; escritura particular de compra e venda que conste o número da transcrição ou do registro, pela qual o transmitente adquiriu o domínio do imóvel; formal de partilha; certidão de pagamento de quinhão hereditário; carta de adjudicação expedida em ação de execução ou em inventário; ata de incorporação; sentença declaratória de usucapião; carta de aforamento ou enfiteuse; título definitivo expedido pelo governo federal, estadual ou municipal; escritura pública de doação, com ou sem cláusula de usufruto; escritura particular de doação, com ou sem cláusula de usufruto, que conste o número da transcrição ou do registro, pela qual o transmitente adquiriu o domínio do imóvel; carta de arrematação; escritura pública ou particular de cessão de usufruto; escritura ou sentença transitada em julgado de extinção de condomínio e outros documentos que garantam a seu detentor o domínio direto da área envolvida” (INCRA, 2002).

²⁰ A promessa de compra e venda é uma espécie de contrato através qual uma pessoa, física ou jurídica, denominada promitente ou compromitente vendedora, se obriga a vender a outra, denominada

oriunda de concessão de uso fornecida pelo governo federal, estadual ou municipal.

Se algum produtor rural que pertença a essas categorias possuir um contrato de exploração da sua terra por terceiros, é obrigatório o preenchimento com os dados de todos os envolvidos. São três casos possíveis de contrato previstos pelo SNCR: arrendamento, parceria e comodato. O primeiro é quando o titular da terra delega uma parte, ou o todo, da propriedade para outra pessoa utilizar mediante contrato escrito ou verbal, remunerando o dono da terra com valor pré-determinado. A parceria é a mesma situação do arrendamento, porém a remuneração da exploração do imóvel é realizada através de uma parte da produção alcançada. O último caso é quando o comodatário explora o imóvel rural, no todo ou em parte, cedido pelo dono da terra de forma gratuita.

2.4 Os formulários e o certificado do cadastro rural

Para se inscrever no cadastro de imóveis rurais, o agricultor necessita preencher três formulários: Dados sobre Estrutura, Dados sobre Uso e Dados Pessoais e de Relacionamentos. Os dois primeiros são dedicados ao imóvel, enquanto o último é destinado à coleta de informações sobre a(s) pessoa(s) e sua vinculação com o imóvel rural.

No formulário de dados sobre a estrutura, o agricultor precisa primeiramente preencher com informações sobre a identificação e localização do imóvel rural. Nesse espaço, o detentor da terra precisa fornecer o município, a denominação do imóvel, indicações sobre a localização, sua composição (desmembramentos e remembramentos) e se possui área localizada em meio urbano. Além disso, nesse formulário também são declaradas informações sobre mão-de-obra e valores do imóvel, independentemente da classificação do imóvel quanto ao tamanho. É necessário ainda o preenchimento da situação jurídica dos imóveis rurais. Além dos imóveis titulados em cartório, o agricultor pode acrescentar as terras de posse que ele possui, podendo ser áreas de posse a justo título ou por simples ocupação.

promissária ou compromissária (ou promitente) compradora, bem imóvel por preço, condições e modos pactuados (SOUZA, 2003).

As informações sobre as formas de uso devem ser relatadas através de outro formulário. Nesse, os dados relacionados à produção agropecuária são requisitados para preenchimento. É necessário escrever todas as produções vegetais (área e quantidade), se são cultivadas isoladamente, consorciadas ou em rotação, locais de exploração (granjas ou unidades aquícolas), atividades de pecuária, áreas de pastagem e áreas com outros usos não listados no formulário. Ao mesmo tempo, precisa declarar a existência e o tamanho de áreas chamadas “com restrição”, que são áreas de reserva legal, de preservação permanente, inaproveitáveis, proteção ambiental e de interesse ecológico.

Os dois formulários dedicados ao imóvel rural apresentam um espaço em que o produtor rural assinala se está entregando o memorial descritivo e a planta do imóvel, explicitando assim que existe a possibilidade de não entregar o material cartográfico. Como o cartório nunca solicitou ao proprietário a apresentar o mapa cartográfico do imóvel que seria registrado, a grande maioria não apresenta os dados geográficos registrados. Mesmo com a obrigatoriedade de fornecer o Certificado de Cadastro de Imóvel Rural (CCIR) ao registrar algum imóvel, o certificado do INCRA também não requer o mapa geográfico. Além disso, a medição dos limites dos imóveis sempre foi realizada sem uma norma técnica definida, com diferentes procedimentos e modelos. Dessa maneira, diversas propriedades foram registradas com um tamanho errado e com domínios maiores ou menores do que realmente são no campo. Essas imperfeições foram registradas e perpetuadas a cada transação imobiliária do imóvel, mantendo até hoje a malha fundiária desconectada da realidade.

Para Loch e Erba (2007), a confusão existente dos limites de propriedade e das sobreposições de títulos de propriedade no meio rural é gerada principalmente pela falta de conexão entre os registros e os documentos cartográficos dessas propriedades. Além disso, o “processo de falsificação de posses e de propriedades pelo setor público e dentro dos cartórios brasileiros é comum e generalizado” (REYDON e GUEDES, 2012, p.534). Esses autores apontam evidências de que a atuação dos cartórios foi e, continua sendo em muitas circunstâncias, instrumentalizada para beneficiar grandes proprietários de terra em detrimento de pequenos proprietários ou posseiros.

Além da falsificação e do conteúdo declaratório e subjetivo dos formulários, a falta do documento cartográfico do imóvel rural é um problema constante. Loch e Erba (2007) afirmam que a conferência dos dados pelo INCRA no campo não é efetiva, seja pelo fato da extensão territorial brasileira seja pela falta de funcionários do órgão. Para Carneiro, Erba e Augusto (2012), os dados que os agricultores apresentam ao INCRA passam apenas por uma revisão formal, não havendo um total controle quanto à veracidade do que foi declarado. Além disso, no cadastro do INCRA, os dados pessoais e de estrutura do imóvel são arquivados em locais diferentes dos mapas cartográficos dos estabelecimentos. O banco de dados literal é hospedado no SERPRO e os mapas dos imóveis são arquivados nos setores de cartografias²¹.

De acordo com Carneiro (2001), o cadastramento realizado através de declaração unilateral é aceito como verdadeira pelo órgão, pois apenas uma pequena parcela dos dados cadastrais é obtida através de levantamento realizado pelo próprio INCRA, utilizando-se de tecnologia de posicionamento e imagens de satélite, geralmente em áreas consideradas prioritárias para a reforma agrária. Um exemplo da prioridade a essas áreas de assentamento é o acervo fundiário digital, já disponibilizado para acesso público via internet desde o início de 2013. Esse sistema disponibiliza informações digitais mantidas pelo INCRA somente para assentamentos da reforma agrária, áreas quilombolas e, recentemente, para as propriedades certificadas²². Em algumas regiões já estão disponíveis, também, informações públicas de outros órgãos federais, como unidades de conservação ambiental, terras indígenas, reservas minerais e mapas de uso do solo.

²¹ Desde 2006, o SERPRO começou a mudar a situação da desconexão entre mapas e dados literais. Ela agora consegue unir as duas informações: os formulários preenchidos pelos detentores dos imóveis rurais e as informações geográficas. Porém só é realizado para as propriedades georreferenciadas de acordo com a norma técnica do INCRA.

²² Propriedades certificadas são aquelas georreferenciadas de acordo com norma técnica do INCRA regida pela lei 10.267 de 2001. Esse assunto será retomado mais a frente.

Por fim, o formulário sobre os dados pessoais e de relacionamentos devem conter informações de identificação e de localização da pessoa física ou jurídica. Da mesma maneira, é necessário colocar a vinculação do produtor com o imóvel rural. Primeiramente, identifica-se o imóvel pelo código do INCRA, depois é assinalada a condição da pessoa no imóvel rural (proprietário, arrendatário, etc). Marca-se também a percentagem de exploração do imóvel, se é estrangeiro e a atividade principal de exploração. Os dados do imóvel rural são assim aglutinados em um código, enquanto os dados da pessoa física ou jurídica são agrupados em outro código atribuído pelo sistema. No final, os dados do relacionamento da pessoa e imóvel rural são aglutinados na conjugação dos respectivos códigos.

Após o preenchimento das declarações, o produtor receberá o CCIR emitido pelo INCRA, sendo sua posse obrigatória para todos que possuem um imóvel rural. De acordo com Esteves (2011), o CCIR passou a ser necessário para as transações imobiliárias em 1966, estendendo-se a financiamentos bancários e licenças ambientais em 1972. Para acessar crédito via PRONAF, os agricultores familiares, assentados da reforma agrária, indígenas, quilombolas, pescadores, extrativistas, silvicultores e aquicultores podem apresentar somente a Declaração de Aptidão do Pronaf (DAP), não precisando do CCIR. Mesmo assim, para Esteves (2011), são essas exigências bancárias que favorecem a alimentação de dados no cadastro até hoje.

O CCIR também é obrigatório para todos os possuidores de domínio útil ou a qualquer título, bem como parceiros, arrendatários e comodatários. Sem ele, o agricultor proprietário não poderá desmembrar, hipotecar, vender ou prometer em venda os imóveis rurais. Em caso de sucessão *causa mortis*, nenhuma partilha amigável ou judicial poderá ser homologada pela autoridade competente sem a apresentação do certificado. Além disso, o CCIR serve para comprovar atividade rural para fins de aposentadoria.

O certificado deve ser atualizado a cada três anos. Caso não seja, o agricultor fica sujeito à multa de forma compulsória pelo poder público, com aplicação de alíquotas máximas. Junto ao preenchimento das declarações é necessário entregar cópias dos documentos pessoais (RG e CPF), cópia dos certificados antigos (caso esteja atualizando) e uma certidão imobiliária do

cartório de registro de imóveis atualizada com cerca de noventa dias.

Os dados constantes do CCIR são exclusivamente cadastrais, ou seja, o certificado não legitima direito de domínio ou posse, somente atesta a existência do imóvel rural. Para regularizar a sua propriedade é necessário, além do CCIR, o registro em um cartório de imóveis.

2.5 O sistema de registro de imóveis brasileiro

O registro de um imóvel é um documento jurídico que atesta direitos de propriedade sobre imóveis declarados. O Quadro 2, a seguir, apresenta as principais diferenças entre o cadastro e o registro de imóveis no meio rural.

Quadro 2: Diferenças entre os sistemas de cadastro e de registro de imóveis rurais.

Organismos	Sistema Nacional de Cadastro Rural	Sistema de Registro de Imóveis
Órgão	INCRA	Cartórios
Conteúdo	Identificação, detentores, dados sobre uso agropecuário, situação jurídica, composição de terras, áreas ambientais	CCIR, histórico de transações, documentos pessoais
Unidade	Imóvel rural	Propriedade imobiliária

Fonte: Elaboração própria.

Mesmo o sistema de registros sendo antigo, o mesmo nunca se conectou com o cadastro de imóveis rurais do INCRA. Segundo Shigunov (2005), o processo de registro de imóveis no Brasil iniciou-se em 1850 com a aprovação da Lei de Terras. Essa lei legitimou as terras particulares (sesmarias, concessões diversas, posses), impondo prazos para os possuidores de terras registrarem-nas. Se esses prazos não fossem respeitados, os possuidores de terras perderiam o direito que tinham sobre as terras concedidas, ficando somente com a posse do terreno que

estavam utilizando, tornando devolutas as terras ditas incultas. Nessa época não existiam os cartórios²³, então o registro de imóveis era realizado nas paróquias das igrejas da região onde ficavam as terras. O vigário da igreja conferia os documentos, assinava o documento que registrava o imóvel e arquivava na própria igreja.

Segundo Reydon e Guedes (2012), uma nova obrigação institucional de 1864 impôs uma operação realizada até hoje: o registro das posses. Dessa maneira, beneficiaram-se os grupos sociais que tiveram acesso e controle sobre os processos legais e judiciais. Essa condição gerou maior indefinição e incapacidade de controlar e conhecer a malha fundiária brasileira, fornecendo legalidade a imóveis que poderiam ser frutos de falsificação.

De acordo com Shigunov (2005), foi apenas com o Código Civil de 1916 que o cartório de registro imobiliário foi fundado como instituição pública de caráter jurídico, no qual foi imposta que a propriedade imóvel só poderia ser adquirida legalmente através do registro. A partir desse momento, a garantia da propriedade imóvel foi atestada pela criação da instituição de registro de imóveis.

A próxima alteração legal foi criada pela Lei de Registros Públicos em dezembro de 1973 e continua sendo a base do sistema registral até os dias atuais. A partir dessa lei, fixa-se a matrícula como pré-requisito do registro, reafirma-se o cartório como a instituição de registro e possibilita que as terras públicas fossem objeto de usucapião. Ou seja, com o advento da matrícula, torna-se possível a pesquisa (aberta para a sociedade civil) de todo o histórico do imóvel registrado: todas as transações imobiliárias, todos os donos e outras informações que o proprietário registrou junto ao imóvel.

Além do advento da matrícula, a estrutura de um cartório apresentou uma situação nova, o sistema de concessão. Primeiramente, o poder público estadual decide que é necessária a institucionalização de um cartório em determinada região. Após isso, o Estado delega a uma pessoa física, por concurso público, a prestação de serviço do cartório. É uma forma de concessão,

²³ Os primeiros cartórios foram criados pela lei orçamentária de 1843, com a denominação de Registro Geral de Hipotecas. Contudo, apenas com a Lei nº 3.272, de 05 de outubro de 1885, tornou obrigatória a inscrição de todas as hipotecas legais (SHIGUNOV, 2005, p.47).

no qual é realizado o regime com pessoa física através de licitação, neste caso, o concurso. Dessa forma, os registradores e notários não são funcionários públicos, mas acabam prestando o serviço para o Estado. Esse tem a função de fiscalização e de normatização, porém não tem responsabilidade no ofício propriamente dito. O lucro do cartório é derivado de taxas de serviço cobradas pelo cartório, chamadas de emolumentos. Os usuários do sistema de registro pagam os tributos tabelados em lei, que são diferentes em cada estado brasileiro, porém são contabilizados na mesma base tanto para o imóvel rural quanto para o imóvel urbano.

O ingresso no serviço registral por concurso público realizado pelo poder judiciário é apontado por Guedes e Reydon (2012) como sendo de natureza contraditória, pois o serviço é público, porém a atuação é privada e com rendimentos próprios para o cartório.

2.5.1. Atualização cadastral e registral

Um problema fundamental da relação entre cartórios e INCRA é a atualização de dados. Se um proprietário deseja vender seu imóvel a terceiros, as duas partes (vendedor e comprador) são obrigados a irem ao cartório de registro de imóveis para oficializar a transação. Porém, muitas vezes o vendedor da terra não vai ao cartório, somente o comprador. Quem compra a terra necessita ir ao cartório com o cadastro do SNCR atualizado com as novas terras, assim, a modificação no cadastro do INCRA somente será realizada pelo comprador. O vendedor da terra só atualizará o seu cadastro quando for necessário para ele, em um caso de financiamento ou quando a Receita Federal exigir para conferência do ITR. Assim, durante um tempo, acaba existindo uma mesma área com dois proprietários no cadastro do INCRA, ocasionando uma sobreposição fundiária no município.

No caso de unificação cadastral, quando um produtor anexa várias propriedades à sua, acontece a mesma situação. Quando as propriedades eram distintas, cada um tinha uma matrícula registral e cada um tinha um cadastro próprio. Ao serem adquiridas pelo mesmo produtor e, posteriormente, cadastradas em conjunto no INCRA, originou-se um imóvel unificado. No cartório de registro de imóveis conserva-se as

matrículas diferentes para cada uma, mas no INCRA todas elas viraram um único imóvel. O proprietário pode solicitar ao sistema registral a unificação das áreas descritas em suas matrículas, desde que a união dessas seja juridicamente possível. Essa providência resultará em uma nova matrícula com a descrição do perímetro total dessas áreas, formando-se, assim, uma nova unidade imobiliária, mesmo para áreas descontínuas e localizadas em municípios diferentes.

Outro problema corrente é que as alterações realizadas no SNCR podem demorar bastante até serem processadas, culminando na demora da retirada do novo ou do atualizado CCIR. Em certas regiões do país, produtores rurais já entraram na justiça pedindo a não obrigatoriedade da apresentação do CCIR em casos de financiamento bancário²⁴.

Atualmente, o cartório é obrigado a enviar todas as alterações para a sede do INCRA estadual, porém o sistema não é informatizado. Ou seja, os cartórios enviam mensalmente uma lista de todos os atos praticados naquela região, mas a atualização junto ao INCRA não é processada em tempo real. Assim, as alterações no CCIR podem demorar bastante para serem atualizadas.

Para Loch e Erba (2007), essa desconexão entre registro e cadastro fez com que o país passasse séculos sendo ocupado através da posse, sem registro do imóvel e sem o mapa cartográfico, gerando um total desconhecimento da malha fundiária brasileira. Além disso, como o cartório analisa o imóvel pelo CCIR (sem conferir os dados a campo) e esse sistema de cadastro não obriga o agricultor a apresentar as medições e a planta do imóvel, abriu-se uma oportunidade para fraude e grilagem de terras em todo o país. Essa situação mudou a partir de 2003, com a obrigatoriedade de apresentar o mapa cartográfico ao cadastrar novas propriedades.

²⁴ Os produtores que entraram na justiça conseguiram trocar o CCIR pela apresentação dos seguintes documentos: a) requerimento de regularização fundiária, no caso de ocupação em área da União; b) documento emitido por cartório de registro de imóveis que comprove a dominialidade do imóvel rural; c) documento comprobatório de ocupação regular de áreas dos estados ou protocolo de requerimento de regularização fundiária (Resolução do Banco Central, nº 4.138, de 27 de setembro de 2012).

Diante desse quadro, é necessário refletir o papel que a possível conexão entre o cadastro e o registro poderia ter no Brasil. Para Guedes e Reydon (2012), a importância seria refletida em três papéis fundamentais no que concerne aos direitos de propriedade:

Primeiro, em seus efeitos sobre o desenvolvimento do sistema financeiro, viabilizando o uso da terra legal como garantia hipotecária; também sobre o crescimento econômico em geral, ao impulsionar o investimento, reforçar uma alocação mais eficiente e menos custosa dos recursos e transformar a terra em um ativo; por fim, ela afeta o bem-estar ao reduzir ou eliminar o conflito fundiário (GUEDES E REYDON, 2012, p.530).

Para Rezende e Guedes (2008), com um sistema não confiável, a insegurança jurídica nas terras brasileiras provoca problemas importantes no mercado de crédito rural (tanto de custeio, investimento, comercialização como fundiário), desestimulando e encarecendo o crédito privado. Segundo os autores, essa situação induz uma grave dificuldade em acessar crédito pelos agricultores, sejam de alto ou baixo poder aquisitivo. Assim, um sistema mais confiável geraria uma promoção mais eficiente dos programas de crédito.

Para Guedes e Reydon (2012), os benefícios da conexão cadastro e registro perpassam ao meio rural, espalhando-se por diversos setores sociais e econômicos ao interferir no gerenciamento produtivo, ambiental e de conflitos fundiários. A conexão INCRA e sistema de registro seria crucial também para viabilizar políticas públicas que envolvem a terra, tais como regularização fundiária, proteção de recursos naturais, conhecimento do mercado de terras, reforma agrária via desapropriação de terras, etc.

2.5.2. Matrículas e posses – a desconexão entre INCRA e os cartórios

Outro problema que acarreta em confusão é o fato de conceitos utilizados pelos cartórios ser diferente dos utilizados

pelo SNCR. Mesmo com os dois órgãos utilizando a unidade de imóvel rural²⁵, a aplicação é distinta em cada organismo. No sistema de registros, a área descrita e registrada será uma unidade imobiliária, gerando um número de matrícula para o imóvel, ou seja, um imóvel é uma matrícula. No caso do SNCR, um agricultor pode ter um imóvel (de área contínua) com várias matrículas e, também, áreas de posse (que não podem ser registradas).

Essas diferenças acarretam em algumas situações que podem beneficiar certos interessados. Por exemplo, ao realizar um financiamento via instituição financeira, o agricultor pode hipotecar vários imóveis (com diferentes matrículas registradas em cartórios) em vários bancos diferentes, pois os bancos não permitem a hipoteca de um mesmo imóvel em vários bancos. Outra situação que pode acontecer é a elaboração de laudos técnicos do INCRA de forma separada para cada propriedade, saída muitas vezes utilizada pelos agricultores que não cumprem a função social das suas propriedades e declaram que se trata de pequenas e médias propriedades imunes à desapropriação para reforma agrária. Nesse último caso, a ocorrência é considerada grave, pois o próprio órgão entende imóvel como todas as matrículas unidas, pertencentes a um só produtor, ficando incoerente a produção de laudos separadamente.

Nesse sentido, Girardi (2008) afirma que uma declaração ao INCRA de uma área superior ou inferior à área real do imóvel pode ter como objetivos: redução de impostos, omissão de terras improdutivas, ampliação de área para obter maior financiamento e a grilagem de terras. Como já visto anteriormente, os dados cadastrais do INCRA são obtidos através de declaração dos agricultores, não havendo conferência de todos os formulários e plantas cartográficas por parte dos servidores do órgão. Mesmo que o cartório convergisse com o cadastro rural, percebe-se outros problemas de ordem conceitual que dificultam a operacionalidade entre os distintos órgãos que de formas diferentes se relacionam com o tema da estrutura fundiária.

²⁵ Em alguns textos, observa-se o uso da palavra propriedade no lugar de imóvel, quando o assunto é a nomenclatura do sistema de registros. No entanto, o usual é o conceito de imóvel rural.

2.6 Diferenças entre conceitos e o impacto resultante nos órgãos rurais

Além dos cartórios, existem várias maneiras de arquivar as informações e detalhes dos imóveis rurais existentes, porém não há uma uniformidade dos dados. Assim, diversos órgãos apresentam muitas informações sobre um tema em comum, mas que não podem ser analisados comparativamente pela falta de unidade dos dados e dos conceitos envolvidos. No que se refere a imóveis rurais, encontramos uma pluralidade de situações, no qual o INCRA utiliza esse conceito, o sistema de registro de imóveis emprega a denominação propriedade (sendo a matrícula a sua identificação) e o Censo Agropecuário do IBGE usa estabelecimento rural.

2.6.1 A diferença entre INCRA e IBGE

No meio acadêmico, duas fontes alimentam os estudos referentes à estrutura fundiária no país, mas com perspectivas distintas. A primeira é o INCRA, que permite determinar a distribuição do espaço fundiário entre os detentores (proprietários e posseiros), enquanto o outro, o Censo do IBGE, apresenta a forma pela qual os produtores agrícolas (proprietários, ocupantes, arrendatários e parceiros) ocupam o espaço no meio rural.

O SNCR utiliza imóvel rural como unidade básica de informação. O órgão emprega a mesma conceituação do Estatuto da Terra, que foi adaptada em 1993: “o prédio rústico de área contínua, qualquer que seja sua localização, que se destinar ou possa se destinar à exploração agrícola, pecuária, extrativa vegetal, florestal ou agroindustrial”. Prédio é sinônimo de imóvel, enquanto rústico foi incorporado no conceito para caracterizar um imóvel agrário ou rural. Porém, o termo é dispensável, pois é possível cadastrar no INCRA o imóvel que se localiza em meio urbano, mas que possui produção agrícola. A continuidade do termo se deve à predominância do imóvel cadastrado vir do meio rural, área caracterizada pela rusticidade, ou seja, característico de um terreno não edificado, onde a terra se manifesta de forma pura, podendo ser explorada ou não. Dessa forma, um parque verde com objetivo de lazer localizado em meio urbano é considerado imóvel rústico, porém não é rural.

Em relação à área contínua, essa pode ter interrupções físicas, como cursos d'água e estradas, mas é obrigada a ter uma continuidade econômica, ativa ou potencial, entre as diversas áreas. Outra característica importante é que basta que o imóvel tenha características próprias de rural, para que assim seja considerado, independente de estar ou não sendo explorado. O INCRA considera um único imóvel, uma ou mais áreas contíguas, registradas no cartório ou não, pertencentes ao mesmo proprietário ou posseiro. Da mesma maneira, um agricultor pode ter vários imóveis rurais (registrados), inclusive em municípios diferentes. Os donos da terra podem estar cadastrados como individual ou em comum (condomínio ou comosse). Os agricultores podem cadastrar suas terras mesmo com os imóveis estando situados total ou parcialmente em um ou mais municípios, e no meio rural ou urbano.

De forma paralela, existe o Censo Agropecuário realizado pelo IBGE, no qual são coletados dados sobre a estrutura fundiária, a produção agrícola, as características do produtor e do estabelecimento e elementos sobre a economia e o emprego no meio rural, no que diz respeito à agricultura, pecuária e agroindústria. Enfim, fornecem informações sobre aspectos econômicos, sociais e ambientais da atividade agropecuária em todos os municípios brasileiros.

A unidade básica de informação do IBGE é o estabelecimento agropecuário. Segundo o IBGE (s/d), considera-se estabelecimento agropecuário todo terreno de área contínua (mesma situação do imóvel rural pelo INCRA, em que a área pode ser interrompida), podendo ser localizada tanto no meio rural como no urbano, ser formado de uma ou mais parcelas, subordinado a um único produtor e onde ocorre uma exploração agropecuária²⁶. Dessa maneira, o estabelecimento agropecuário é tratado como uma unidade de produção.

Além disso, o IBGE classifica os estabelecimentos segundo a condição principal do produtor: proprietário, ocupante, arrendatário, parceiro. Já no cadastro do INCRA, destaca-se a

²⁶ Segundo o IBGE (s/d), exploração agropecuária pode ser o cultivo do solo com culturas permanentes e temporárias, inclusive hortaliças e flores; a criação, recriação ou engorda de animais de grande e médio porte; a criação de pequenos animais; a silvicultura ou o reflorestamento; e a extração de produtos vegetais.

situação do declarante (proprietário e/ou titular de posse), podendo um mesmo indivíduo ser proprietário, ocupante, arrendatário ou parceiro ao mesmo tempo. Logo, se um único produtor tem contratos de parceria e arrendamento, essas áreas cultivadas são contadas como estabelecimentos independentes pelo IBGE, mas pelo INCRA tais áreas são incorporadas na declaração do proprietário, ficando como um único imóvel. Sobre esse tema, Neumann e Diesel (2006) afirmam que pode ocorrer de uma área contínua formada por um único imóvel rural (pelo INCRA) abrigar duas ou mais unidades de produção abaixo do módulo rural²⁷, chamada de condomínio rural. Assim, as unidades em condomínio apresentam somente um registro no INCRA. Esse artifício é legalizado e muito comum em regiões de agricultura familiar ou em áreas de muita fragmentação de terras.

Essa diferença entre conceitos utilizados pelo INCRA e pelo IBGE causam confusões na hora de utilizar as informações de cada órgão. Segundo Neumann e Diesel (2006), não é possível usar dados alusivos ao número de imóveis rurais para avaliar o número de unidades produtivas que são formadas por mais de um imóvel. Também não é possível estimar a realidade de unidades produtivas formadas por um único imóvel rural, como no caso dos condomínios rurais frequentes no sul do país. Além disso, quantificar o número de estabelecimentos agropecuários através do Censo do IBGE não traduz a heterogeneidade social do meio rural, no qual segundo os autores, é cada vez mais multifuncional. Porém, o Censo traz diversas informações que o SNCR não considera, principalmente no que se refere à produção agrícola atualizada.

2.6.2 Análise dos dados do Censo 2006 e do SNCR de 2012

Analisando os dados do Censo Agropecuário do IBGE (2006), verificou-se que existe um total de 5.175.489 estabelecimentos agropecuários, que ocupam uma área total de

²⁷ Segundo o art. 4º, inciso III, do Estatuto da Terra, módulo rural é a área da propriedade familiar que “direta e pessoalmente explorado pelo agricultor e sua família, lhes absorva toda a força de trabalho, garantindo-lhes a subsistência e o progresso social e econômico, com área máxima fixada para cada região e tipo de exploração, eventualmente trabalhada com a ajuda de terceiros”.

329.941.396 ha. Já os dados do SNCR para 2012 apresentam um total de 4.927.904 de imóveis rurais e uma área de 593.780.972,94 ha. Nota-se que a diferença entre o número de unidades rurais não é tão expressiva, com 247.585 a mais de estabelecimentos. No entanto, é na área cadastrada que fica evidente a discrepância entre as informações, com uma diferença de 263.839.576,94ha entre os dois sistemas de informação.

Tabela 1: Comparação dos dados do IBGE e INCRA por regiões, em número de área e estabelecimentos rurais.

REGIÃO	IBGE		INCRA	
	Nº de estabelecimentos	Área (ha)	Nº de imóveis	Área (ha)
Nordeste	2.454.006	75.594.443	1.532.396	117.419.708
Norte	475.775	54.787.298	432.714	182.941.763
Centro-Oeste	317.478	103.797.329	444.605	167.626.360
Sudeste	922.049	54.236.169	1.511.986	84.012.139
Sul	1.006.181	41.526.157	1.006.203	41.781.003
TOTAL	5.175.489	329.941.396	4.927.904	593.780.973

Fonte: Dados do INCRA disponibilizados mediante solicitação e IBGE, (2006).

A maior diferença entre o número de imóveis e de estabelecimentos é verificada na região Nordeste. Conforme demonstra a Tabela 2, os dados do IBGE registram a existência de 2.454.006 estabelecimentos agropecuários na região, enquanto as informações do SNCR indicam a existência de 1.532.396 imóveis rurais, o que evidencia uma diferença entre os dados de 38% de subcadastramento do INCRA. Veja que nesse caso o que se verifica é uma situação semelhante do constatado para o Brasil.

Tabela 2: Comparação dos dados do IBGE e INCRA na região Nordeste, em número de área e estabelecimentos rurais.

UF	IBGE		INCRA	
	Nº de estabelecimentos	Área (ha)	Nº de imóveis	Área (ha)
AL	123.331	2.108.361	46.734	1.673.573
BA	761.528	29.180.559	588.887	42.270.341
CE	381.014	7.922.214	182.177	10.739.760
MA	287.037	12.991.448	133.232	26.551.255
PB	167.272	3.782.878	122.584	4.652.786
PE	304.788	5.434.070	181.145	6.466.569
PI	245.378	9.506.597	134.772	19.473.270
SE	100.606	1.480.414	85.108	1.875.607
RN	83.052	3.187.902	57.757	3.716.547
Nordeste	2.454.006	75.594.443	1.532.396	117.419.708

Fonte: Dados do INCRA disponibilizados mediante solicitação e IBGE, (2006).

Segundo Girardi (2008), a existência de um número superior de estabelecimentos agropecuários em relação aos imóveis rurais, normalmente é um indicativo de fracionamento dos imóveis rurais em várias glebas, que são cedidas (possivelmente por arrendamento) para vários produtores, formando assim diversos estabelecimentos agropecuários em apenas um imóvel.

No entanto, a área nordestina cadastrada no IBGE é de 75.594.443ha, enquanto a do SNCR é de 117.419.707,70, indicando que existe um sobrecadastramento de 54% no INCRA em relação aos dados do Censo Agropecuário. Gomes, Laskos e Godoi (2013) chamam a atenção para os casos dos estados do Maranhão e Piauí que possuem um sobrecadastramento de área acima de 100% quando comparada a área registrada pelo IBGE e o dobro de estabelecimentos agropecuários em relação aos imóveis rurais. Isso demonstra que existe uma grande possibilidade das declarações de áreas não serem condizentes com a realidade, ou mesmo, duplicidades de cadastro. Conforme visto anteriormente, essa duplicidade acontece quando há uma venda ou transferência de um imóvel, gerando obrigatoriamente um novo cadastro e o antigo proprietário não cancela o seu

domínio no INCRA, culminando em uma mesma área cadastrada duas vezes.

Ao analisarmos a região Norte, a Tabela 3 demonstra a tendência da região como um todo possuir pouco contraste no número de imóveis identificados. Porém, existem casos contrastantes (AP, PA, RO) que ao se juntarem com outros estados, não se percebe a diferença.

Tabela 3: Comparação dos dados do IBGE e INCRA na região Norte, em número de área e estabelecimentos rurais.

UF	IBGE		INCRA	
	Nº de estabelecimentos	Área (ha)	Nº de imóveis	Área (ha)
AC	29.482	3.491.283	25.901	8.748.329
AP	3.527	873.789	9.784	3.083.735
AM	66.784	3.634.310	67.012	32.922.934
PA	222.028	22.466.026	138.253	64.856.212
RR	10.310	1.699.834	26.801	15.493.043
RO	87.077	8.329.133	92.661	31.112.077
TO	56.567	14.292.923	72.302	26.725.434
Norte	475.775	54.787.298	432.714	182.941.763

Fonte: Dados do INCRA disponibilizados mediante solicitação e IBGE, (2006).

A região apresenta um total de estabelecimentos rurais de 475.775 e de imóveis de 432.714, com uma diferença inferior a 10% na relação IBGE/INCRA. Isso demonstra que, provavelmente, não existe grande tendência de fracionamento das áreas com o propósito de arrendamento e parceria. Mas no que se refere à área há um supercadastramento no SNCR, apresentando uma diferença percentual de aproximadamente 230% a mais de área cadastrada. Isso pode estar relacionado às duplicidades e problemas no sistema do cadastro, mas também a outros fatores. Oliveira (2008) afirma que a região norte é a que possui a maior concentração de terras devolutas do país, com cerca de 80 milhões de hectares, podendo ser um dos fatores principais para esse percentual. As reservas legais poderiam ser outro fator, mas o IBGE registra essas áreas como sendo parte

dos estabelecimentos, onde compreendem as áreas utilizadas como reserva mínima ou para proteção ambiental ou fins científicos e biológicos. No Censo foram consideradas as áreas com mato ralo, caatinga, cerrado ou capoeirão, quando utilizadas para este fim. Assim, pode ocorrer um movimento de falsas declarações a fim de conseguir a titularidade dessas terras, principalmente no que se refere a grandes empresas que tendem a declarar uma área maior no INCRA com o propósito de aumentar suas áreas de forma ilícita.

Os estados do norte que apresentam maior diferença de supercadastramento de áreas do SNCR em comparação ao IBGE são Roraima, com uma diferença de 13.793.209,45ha, Rondônia, com um contraste de 22.782.943,97ha e Amazonas, que tem a particularidade de apresentar uma diferença quase irrelevante no número entre os estabelecimento e imóveis, mas que possui 29.288.623,87ha cadastrados a mais no SNCR.

O Centro-Oeste, apresentado na Tabela 4, possui em todos os estados, tanto em área como na relação imóveis/estabelecimentos, uma situação de supercadastramento dos dados do INCRA.

Tabela 4: Comparação dos dados do IBGE e INCRA na região Centro-Oeste, em número de área e estabelecimentos rurais.

UF	IBGE		INCRA	
	Nº de estabelecimentos	Área (ha)	Nº de imóveis	Área (ha)
DF	3.955	251.320	10.797	355.634
GO	135.683	25.683.548	201.228	35.289.441
MT	112.978	47.805.514	149.743	91.478.969
MS	64.862	30.056.947	82.837	40.502.316
Centro-Oeste	317.478	103.797.329	444.605	167.626.360

Fonte: Dados do INCRA disponibilizados mediante solicitação e IBGE, (2006).

Nota-se a existência de 317.478 estabelecimentos agropecuários em uma área de 103.797.329 e um total de 444.605 imóveis ocupando uma área de 167.626.360,23. Segundo Gomes, Laskos e Godoi (2013), uma das suposições

para esses dados é o fato da existência de um contingente expressivo de terras devolutas e por ser área de fronteira com uma estrutura fundiária altamente concentrada.

A Tabela 5 apresenta dados das estruturas fundiárias das regiões Sudeste e Sul. Para a região Sudeste, os dados demonstram que existe um total de 922.049 estabelecimentos agropecuários e de 1.511.986 imóveis rurais, sendo que as áreas são, respectivamente, de 54.236.169ha e 84.012.138,55ha. Já na região Sul constata-se um total de 1.006.181 estabelecimentos que ocupam uma área de 41.526.157ha, contra 1.006.203 imóveis rurais em uma área de 41.781.003ha.

Tabela 5: Comparação dos dados do IBGE e INCRA na região Sudeste e Sul, em número de área e estabelecimentos rurais.

UF	IBGE		INCRA	
	Nº de estabelecimentos	Área (ha)	Nº de imóveis	Área (ha)
MG	551.617	32.647.547	848.443	53.377.586
RJ	58.482	2.048.973	92.560	3.995.400
SP	227.594	16.701.471	440.649	22.181.928
ES	84.356	2.838.178	130.334,00	4.457.225
Sudeste	922.049	54.236.169	1.511.986	84.012.139
PR	371.051	15.286.534	371.063	15.391.782
RS	441.467	20.199.489	441.472	20.326.715
SC	193.663	6.040.134	193.668	6.062.506
Sul	1.006.181	41.526.157	1.006.203	41.781.003

Fonte: Dados do INCRA disponibilizados mediante solicitação e IBGE, (2006).

O Sudeste possui características análogas ao Centro Oeste, com mais imóveis do que estabelecimentos. Já a região sul apresenta uma situação semelhante ao Nordeste, na qual a constante é que o número de estabelecimentos é superior ao de imóveis rurais, situação na qual a hipótese é que ocorra um grande fracionamento dos imóveis rurais. Essa situação também pode acontecer no restante do país, mas o Sul apresenta essa característica bem definida. Isso advém devido às características fundiárias dessa região aliados a uma estrutura fundiária fragmentada, baseada em pequenas propriedades familiares.

Essas, ao possuírem uma área tão reduzida que a exploração agrícola não consegue fornecer resultados satisfatórios, forçam diversos produtores a arrendarem ou buscar outras maneiras de aumentar as suas áreas, como o sistema de parceria e meeiros. Além disso, existem dois fatores que influenciam no fracionamento excessivo. O primeiro é a distribuição de terras pela sucessão familiar e o segundo é a simples venda de terra, gerando estabelecimentos rurais em um formato estreito e longo e a fragmentação de parcelas isoladas e distantes entre si. Segundo Badouin (1982) e Neumann (2003), esses fenômenos são característicos da agricultura na Europa, em regiões de colonização europeia e, também, em locais com tradição de agricultura familiar.

2.6.3 Diferenças encontradas no INCRA em relação à Receita Federal

Com a responsabilidade do ITR transferida do INCRA para a Receita Federal no início da década de 1990, decidiu-se construir um cadastro específico pelo órgão encarregado da arrecadação tributária. Segundo Barros e Carneiro (2012), primeiramente foi decidido utilizar as informações do cadastro do INCRA para montar o novo sistema cadastral, mas logo depois foi instituído o Cadastro de Imóveis Rurais (CAFIR) pela Receita. Além da base cadastral dos contribuintes, o CAFIR nasceu também com o objetivo de orientação das políticas públicas de crédito rural e de assistência técnica, além de auxiliar através dos dados atualizados do ITR na principal incumbência do INCRA: a reforma agrária.

Apesar do INCRA ter a responsabilidade do ITR até 1992, o conceito de propriedade dentro do próprio órgão era distorcido em função de cada objetivo. Como já visto anteriormente, esse órgão cadastra o imóvel rural baseado na sua produção agrícola, seja ele instalado no meio rural ou em meio urbano.

Já para fins de tributação, o Código Tributário Nacional, de 1966, incide o imposto sobre a “propriedade territorial rural”. Essa era considerada detentora de domínio útil ou a posse de imóvel por natureza, mas que seria localizada fora da zona urbana do município. Mesmo com a migração de responsabilidade do ITR para a Receita Federal, nada foi alterado. Assim, o cadastro da Receita, abrange somente os

imóveis não urbanos e destaca as características físicas e a exploração da terra, não registrando dados sobre os direitos sobre a propriedade.

Dessa maneira, existem diversos casos no qual um imóvel rural localizado em meio urbano está cadastrado no INCRA (pela produção agrícola), mas não precisa pagar o ITR, pois está em perímetro urbano e, em tese, paga o imposto predial e predial urbano. Ou seja, para pagar o imposto é obrigatório apresentar o CCIR, mas para cadastrar-se no INCRA não é necessário o comprovante de pagamento do ITR.

Excetuando-se o caso da localização, o cadastro da Receita considera imóvel rural da mesma maneira que o INCRA. Ou seja, a legislação do ITR entende diversas áreas com matrículas próprias como sendo um único imóvel rural, desde que suas áreas sejam contínuas. Dessa maneira, as áreas são distintas para o sistema registral, mas é considerado um imóvel para o INCRA e para a Receita Federal.

Enquanto não houver uma concertação sobre qual conceito e critérios utilizar para construir uma base cadastral, será difícil gerenciar políticas fundiárias, a exemplo do remembramento, no qual é imprescindível uma uniformidade de unidades a serem trabalhadas, sem contar a melhor qualidade gráfica dos mapas. As dificuldades relacionadas à conceituação foram uma das várias que acabaram influenciando a criação da Lei 10.267/2001.

2.7 Lei do Georreferenciamento

Os problemas citados anteriormente resultaram em diversos estudos e, também, relatórios oficiais do INCRA, que culminaram em uma CPI sobre a situação da ocupação de terras públicas na Amazônia. O relatório final da CPI foi divulgado em 2001, apontando diversos casos de irregularidades em registro de imóveis no Brasil, com destaque para a região da Amazônia Legal. Os fatos apontados revelaram que haviam terras matriculadas em nome de fantasmas e grandes quantidades de terras em nome de terceiros, mas que se encontram em reservas indígenas ou são terras públicas. O resultado foi estendido ao resto do país e foi apontada a convivência de cartórios e registradores para explicar essa situação.

No término da CPI foram feitas sugestões e recomendações no seu relatório final. Algumas medidas não foram aceitas, sendo uma delas a que tentava limitar o tamanho máximo das propriedades no Brasil, mas parte das recomendações foram aprovadas e implementadas no mesmo ano. A partir dessa CPI foi sancionada a lei 10.267/2001, batizada de Lei do Georreferenciamento.

Essa lei caracterizou-se por duas ações importantes. A primeira foi a obrigatoriedade de dimensionar e localizar todas as formas de posse e uso da terra no meio rural via levantamento topográfico e georreferenciamento. Para esse serviço, foram determinados diferentes prazos conforme o tamanho das unidades produtivas, como pode ser visualizado, a seguir, no Quadro 3.

Quadro 3: Prazos em relação ao tamanho dos imóveis.

Tamanho dos imóveis	Prazo para o geoprocessamento
Igual ou superior a 5000 hectares	Janeiro/2003
Entre 1000 e 5000 hectares	Outubro/2003
Entre 500 e 1000 hectares	Novembro/2008
Entre 250 e 500 hectares	Novembro/2013
Entre 100 e 250 hectares	Final de 2014
Entre 25 a 100 hectares	2017
Inferior a 25 hectares	2021

Fonte: Elaboração própria.

Segundo Brito (2005), os prazos diferenciados pelo tamanho dos imóveis rurais são para a estruturação do INCRA em receber os milhões de certificados de geoprocessamento. Já em casos de processos judiciais, todas as áreas devem ser georreferenciadas no momento em que forem avaliadas.

Importante frisar que a exigência do georreferenciamento só se dará no momento que for realizada qualquer alteração no sistema registral do imóvel, ou seja, quando houver compra, venda, caso de herança, modificação da dimensão, divisão do imóvel e agregação de terra. Essas ações só poderão ser processadas com a planta georreferenciada do imóvel, segundo norma técnica construída pelo INCRA em 2003 e atualizada em 2013. Como esse órgão precisa certificar que os levantamentos cartográficos dos imóveis são feitos à luz dessa norma técnica se teve a criação do serviço de certificação de imóveis rurais pelo INCRA em 2004. Desde então, em tese, toda a transação imobiliária que é levada em registro tem que se submeter a essas exigências, segundo o prazo de cada grupo, e ser certificada pelo INCRA.

A segunda determinação foi a criação do Cadastro Nacional de Imóveis Rurais. Esse cadastro foi constituído, portanto, com o objetivo de agregar tanto as informações do cadastro do INCRA como as informações de teor jurídico que os cartórios e a Receita Federal possuem. Assim, o CNIR teria uma base compartilhada das informações do INCRA, do sistema registral e da Receita, criando a obrigatoriedade de partilhar dados entre esses órgãos e também de instituir um mecanismo de atualização mútua desse conteúdo. Com isso, o domínio de propriedade que é garantido pelo cartório será vinculado aos limites geométricos encontrados no cadastro de imóveis rurais.

Além desses organismos, o INCRA pretende que outros órgãos públicos federais, estaduais e municipais também alimentem essa base de dados. O INCRA, a Receita e os cartórios criam o núcleo essencial do novo cadastro, constituído de informação espacial do imóvel, forma e localização geográfica, dados do detentor e a situação jurídica. Após esse momento, o CNIR será abastecido com elementos que são produzidas por outras instituições responsáveis, como o Ministério do Meio Ambiente (MMA), Fundação Nacional do Índio (FUNAI), Ministério Público, etc.

Para melhorar a questão da atualização do cadastro, a proposta é que o CCIR só tenha validade de um ano. Com isso, vai forçar o produtor rural a atualizar anualmente o seu cadastro. Outra novidade é o período da revisão cadastral, que deveria ocorrer de cinco em cinco anos, mas que agora ficará sem tempo especificado, sendo definido a critério do Poder Executivo.

Para Loch e Erba (2007), diversos países já priorizam a integração dos dados dos cadastros com o registro de imóveis rurais, usando tais dados como fonte de informações sobre a situação fundiária e, também, viabilizando assentamentos e titularização de estabelecimentos rurais. Segundo Esteves (2010), o CNIR ainda não foi implantado de forma satisfatória e encontra-se em diferentes estágios de implementação em cada estado, com o governo federal ainda discutindo e realizando estudos e concertação entre os órgãos. Ainda não ocorre a sistematização integrada dos sistemas técnicos e normativos que envolvem o CNIR. Os corpos técnicos do INCRA e da Receita Federal são insuficientes e os gastos com o cartório ainda são elevados para os agricultores familiares, mesmo com a isenção de custos previstas pela Lei 12.261/2009 e o Decreto 4.449/2002²⁸.

Conclusão do Capítulo

Conclui-se, portanto, que é muito difícil a conexão entre os dados cadastrais dos diferentes órgãos possuidores de informação, sem contar a confusão que acarreta essa variedade de conceitos e unidades para os agricultores, pesquisadores e agentes do poder público. Uma das alternativas avaliadas é o uso conceitual e prático da unidade parcela, que será vista no próximo capítulo.

A Lei do Georreferenciamento aparece como o próximo passo para a conexão do cadastro com o cartório e para a formação do CNIR, um cadastro nacional de imóveis rurais que consiga atestar a segurança jurídica dos imóveis, mostrando a malha fundiária com os mapas cartográficos em ambiente digital e sem sobreposição de imóveis, o que ainda não é realidade, pois o CNIR ainda não foi aplicado.

O SNCR, como cadastro oficial de imóveis rurais no Brasil, seria o principal banco de informações para a aplicação de políticas públicas, acesso às informações pela sociedade civil

²⁸ A isenção de custos para o georreferenciamento prevista pela lei e pelo decreto é concedida aos proprietários de imóveis rurais cujo somatório das áreas não exceda quatro módulos fiscais ou no caso de transmissão de domínio de área total cujo somatório também não exceda a quatro módulos.

e para o meio acadêmico. Apesar das condições relatadas anteriormente, o SNCR poderia fornecer a base técnica para diversos usos, mas será que o cadastro do INCRA já pode auxiliar os programas de ordenamento fundiário existentes no país? É possível basear as políticas públicas vistas no primeiro capítulo através do SNCR? Como montar um sistema desses bancos de dados e utilizá-los em ações de ordenamento fundiário?

CAPÍTULO III

3 Potencial de aplicação do cadastro de terras nas políticas públicas brasileiras: desafios para o ordenamento fundiário nacional

O Brasil se caracteriza pela elevada concentração de terras, tendo poucas mudanças em sua estrutura fundiária rural ao longo de sua história. Essa situação, associada às fragilidades cadastrais e questões relacionadas à apropriação ilegal, são o centro do problema fundiário brasileiro. Isso levou uma grande parte da população rural a encontrar dificuldade no acesso à terra e a ter insegurança na posse do estabelecimento rural. Além disso, o processo sucessório nas unidades agrícolas, sobretudo de porte médio e pequenas, tem levado a uma profunda fragmentação da malha fundiária.

Uma das alternativas usadas por diversos países, com destaque para o caso francês discutido no primeiro capítulo, é o ordenamento fundiário. Mesmo sendo um entendimento recente no Brasil, ele pode se tornar uma ferramenta fundamental de organização do espaço rural caso haja mudanças estruturais em nosso banco de dados cadastrais. Como Cabeza (2002) afirma, as ações de ordenamento devem respeitar as especificidades e demandas de cada região, não sendo diferente para o caso brasileiro.

Atualmente, percebem-se três grandes políticas públicas para o meio rural brasileiro que apresentam o objetivo de ordenar o território, reorganizando o espaço agrícola e rural. A primeira é a reforma agrária tradicional via desapropriação de terras, coordenada pelo INCRA. A segunda corresponde à regularização fundiária, que conta com dois órgãos nacionais para coordenar programas distintos: a Secretaria Extraordinária de Regularização Fundiária na Amazônia Legal (SERFAL) e a SRA. A terceira é o acesso à terra via financiamento por meio do PNCF, gerenciado pela SRA. Nesse cenário, dois sistemas que objetivam melhorar o quadro de conhecimento da malha fundiária encontram-se em fase de estruturação.

Assim, nesse capítulo pretenderam-se avaliar, em um primeiro momento, as três políticas destacadas anteriormente que objetivam ordenar o meio rural. Depois o objetivo foi analisar se os novos sistemas de gestão podem colaborar com o

processo de ordenamento fundiário e por fim, apontar caminhos futuros para a gestão de terras no país.

3.1 Desenvolvimento Rural no Brasil – mudanças estruturais e novas formulações de políticas públicas

Para melhor compreender as políticas de acesso à terra, é importante retomar a trajetória das políticas de desenvolvimento rural realizadas no Brasil, principalmente as iniciadas na década de 90, examinando seu contexto histórico. Os processos de reformas do Estado, a partir do final da ditadura militar em 1985, representam o início de debates teóricos e discussões políticas com o objetivo de pensar novas formas de ação no meio rural.

Ao fazer uma reflexão sobre o desenvolvimento rural no Brasil, Schneider (2010) destaca que o foco das ações e políticas nesse espaço foi caracterizado por intervenções, geralmente de caráter compensatório, direcionadas ao público que não conseguiu se adaptar às mudanças originadas da modernização tecnológica. Esse público ficou marcado como atrasado, pois não se integrou ao processo de modernização agrícola via pacote tecnológico ou via integração com outros setores como a indústria, comércio e serviços. Esse autor destaca que o meio acadêmico começou a desenvolver diferentes debates teóricos nos anos 90, ocasionando uma mudança de enfoque e entendimento sobre o tema do desenvolvimento rural, gerando novas abordagens nas avaliações das ações políticas.

Para Schneider (2010), esse contexto de reemergência do debate sobre o desenvolvimento rural nacional resultou no aumento da pressão e influência popular sobre o Estado. A partir dessas mudanças, ações de caráter normativo e políticas de intervenção do Estado começaram a ser elaboradas pelo poder público. Algumas ações inéditas foram sendo realizadas no meio rural, no qual se destacam a concepção do PRONAF, a criação da Secretaria Especial Extraordinária de Assuntos Fundiários, que em 1998 iria se transformar no MDA, e a aceleração da reforma agrária via desapropriação de terras.

3.2 Desapropriação de terras

A política de desapropriação de terras pode ser considerada como a principal política fundiária no meio rural brasileiro. Segundo o INCRA (s/d), 1.258.205 famílias foram assentadas pela reforma agrária até março de 2013. De acordo com Santos (2010), a desapropriação é a principal política de obtenção de terras pelo INCRA e a ação mais defendida pelos movimentos sociais. Segundo esse autor existem doze maneiras de obter terras para a reforma agrária e os órgãos responsáveis buscam variadas estratégias além da desapropriação para implantação de assentamentos rurais, adquirindo terras de outras maneiras. As doze formas de obtenção foram organizadas pelo autor em cinco grupos: desapropriação, reconhecimento, regularização, compra e doação de terras.

Considera-se a desapropriação de terras uma ferramenta de ordenamento fundiário, pois ela visa modificar a estrutura agrária através da realocação de famílias sem terra em imóveis de grande porte que não desempenham a função social. Para um imóvel ter função social, ele necessita atender os seguintes requisitos: a) aproveitamento racional e adequado; b) utilização adequada dos recursos naturais disponíveis e preservação do meio ambiente; c) observância das disposições que regulam as relações de trabalho; d) exploração que favoreça o bem-estar dos proprietários e dos trabalhadores (Estatuto da Terra, 1964). Os imóveis que não respeitarem essas condições, mesmo que tenham os índices de produtividade definidos nas Leis 4.132 de 10 de setembro de 1962 e 8.629 de 25 de fevereiro de 2003, serão desapropriados pela União, que os declara como de interesse social para fins de reforma agrária. O Estatuto da Terra conceitua a reforma agrária da seguinte forma:

Considera-se Reforma Agrária o conjunto de medidas que visem a promover melhor distribuição da terra, mediante modificações no regime de sua posse e uso, a fim de atender aos princípios de justiça social e ao aumento de produtividade (Lei 4.504/64 - Estatuto da Terra, art. 1º, § 1º).

O histórico da reforma agrária confunde-se com os diferentes momentos da política brasileira ao longo dos séculos XX e XXI. Segundo Santos, Ribeiro e Santos (2011), o primeiro governo a tratar do assunto foi o de João Goulart (1961-1964), último presidente civil antes da ditadura militar. Foi nesse período que foi assinado o Decreto 53.700 e o Estatuto do Trabalhador Rural. O primeiro era responsável por desapropriar terras localizadas numa faixa de dez quilômetros ao longo de rodovias, ferrovias e açudes construídos pela União com o objetivo de beneficiar agricultores sem terra. Já o Estatuto foi o primeiro passo para estender aos trabalhadores e moradores do campo os direitos trabalhistas que os moradores urbanos já eram beneficiados.

Foi também no governo de João Goulart que diversas entidades de representação civil se fortaleceram no meio rural, como as Ligas Camponesas e outras associações de lavradores na região nordeste, além de outras organizações e sindicatos, que futuramente seriam a base da formação de federações que constituiriam a Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura (CONTAG).

Com o golpe militar de 64 é sancionado o Estatuto da Terra, que traz diversas orientações importantes para a reforma agrária, cadastro rural e direito dos trabalhadores. Mas, de acordo com Santos, Ribeiro e Santos (2011), a prática foi totalmente diferente da teoria. Os órgãos criados na época, como o INCRA, focaram na política de colonização do interior do país e, em especial, das regiões Amazônica e Centro Oeste. Além disso, promoveram a tecnificação das propriedades e estimularam a produção via subsídios de crédito. Um funcionário do INCRA que atuou na área de cadastros sintetiza esse período da seguinte forma:

Durante o governo militar, a expressão reforma agrária era algo que podia levar a pessoa que a pronunciasse à prisão. Era um assunto subversivo. Durante esse período dos militares, o INCRA funcionou como um instrumento de ocupação e colonização dos vazios demográficos. É nesse período, década de 70,80 que o movimento migratório pra Amazônia e pro centro oeste acontece de forma mais expressiva. O cadastro surge

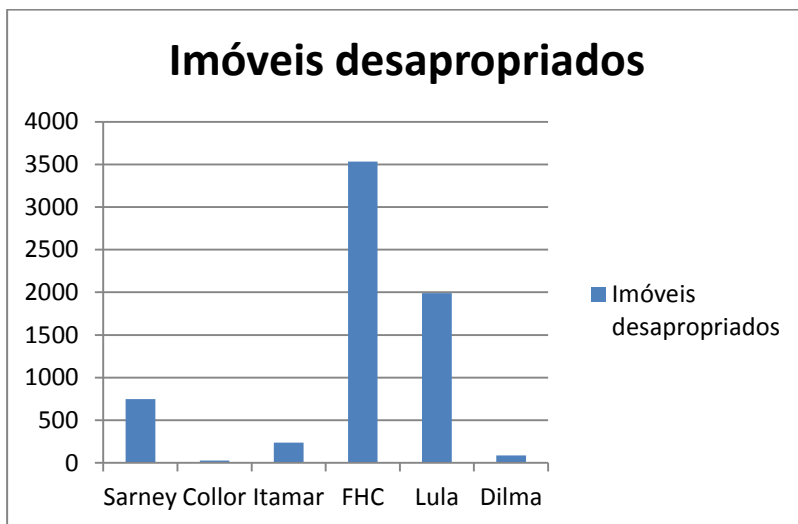
nessa época, mas como eu disse, de forma acessória. O cadastro serviu na época pra isso. O cadastro serviu pra ter uma ideia minimamente organizada pra saber a estrutura fundiária (GESTOR INCRA).

Com o fim da ditadura, em 1984, ocorre a retomada de federações e sindicatos (urbanos e rurais) que, até então, atuavam de forma tímida por conta da repressão política. Segundo Mello (2006), intensas movimentações operárias, cujo epicentro aconteceu no ABC paulista, inauguraram uma nova fase na luta político-sindical. No campo, a rearticulação dos movimentos por reforma agrária reapareceria também de forma bastante vigorosa. O autor complementa que, ao lado da retomada da luta no campo, surge em 1984 o movimento social que mais defenderia a reforma agrária via desapropriação de terras: o MST. É a partir do surgimento desse e de outros movimentos sociais que a pressão sobre o governo pela reforma agrária é amplificada, fazendo com que o INCRA focalizasse todas as suas atenções para a desapropriação de terras e assentamentos de trabalhadores sem terra, deixando o cadastro rural novamente afastado de suas prioridades.

Atualmente, a política de assentamentos sofre diversas críticas. Primeiramente, os movimentos sociais afirmam que os governos federais nunca deram prioridade à criação de assentamentos e uma fiscalização mais contundente dos grandes latifúndios, sejam eles improdutivos ou que não atendam as normas do Estatuto da Terra. Além disso, Nakatanil, Faleiros e Vargas (2012) apontam o elevado preço da terra (encarecendo a indenização), o apoio crescente à política de *commodities* e de biocombustíveis aos grandes proprietários e a força da bancada ruralista como pontos importantes para a desvalorização dessa política.

A Figura 1, a seguir, demonstra o declínio do número de imóveis desapropriados nos últimos anos.

Figura 1: Imóveis desapropriados no período democrático.



Fonte: Elaboração própria. Dados até janeiro de 2013 retirados da Câmara dos deputados e Diário Oficial da União.

O governo da presidente Dilma Rousseff tem priorizado o desenvolvimento de infraestrutura e do setor produtivo dos assentamentos. O investimento está sendo direcionado à assistência técnica, programas de moradia, financiamentos e outras políticas que buscam promover a infraestrutura social e produtiva das unidades produtivas dos agricultores assentados pelo INCRA. Segundo Nakatanil, Faleiros e Vargas (2012), a lógica predominante tem sido de auxiliar as famílias assentadas até que elas tenham condições de se integrar à estrutura produtiva e ao mercado.

Como vimos, paralelamente ao processo de reforma agrária do INCRA, o governo promove, através da SRA e da SERFAL, duas políticas de acesso à terra com objetivo de ordenamento fundiário que vem ganhando uma importância elevada no meio rural brasileiro: o crédito fundiário e a regularização fundiária.

3.3 Políticas de acesso à terra e de ordenamento fundiário da Secretaria de Reordenamento Agrário

Outras políticas nacionais para a agricultura familiar que abordam ações de ordenamento fundiário estão baseadas na SRA do MDA. O ministério foi criado em 1999 na gestão presidencial de Fernando Henrique Cardoso (FHC) para tornar-se um órgão mediador da questão agrária no Brasil e focar em ações políticas voltadas ao desenvolvimento da agricultura familiar. O MDA se estrutura, atualmente, em três Secretarias: a Secretaria da Agricultura Familiar (SAF), a Secretaria de Desenvolvimento Territorial (SDT) e a SRA. As diversas políticas dessas secretarias buscam um novo padrão de desenvolvimento para o meio rural, nos moldes do “desenvolvimento rural sustentável”, com ênfase no “desenvolvimento territorial”.

A SRA atua na implementação de políticas públicas para o meio rural por meio de ações complementares à reforma agrária (SRA, s/d), como o acesso à terra via o crédito fundiário e a regularização fundiária através do georreferenciamento e cadastro de terras. O órgão também fomenta atividades culturais no meio rural com a instalação de bibliotecas rurais e outras ações. A princípio, as áreas prioritárias para a atuação da SRA são aquelas localizadas Territórios da Cidadania²⁹ e em bolsões de pobreza de todo o Brasil.

Após a CPI da Amazônia e a criação da Lei do Georreferenciamento, a SRA aumentou sua importância ao proporcionar a melhoria do conhecimento físico e geográfico do meio rural brasileiro, tentando auxiliar na vinculação consistente entre a situação real do cadastro e o registro. Os programas e ações desenvolvidos pela SRA têm como objetivos melhorar as condições de vida da população rural através da conquista

²⁹ A ideia do Programa de Territórios da Cidadania é ser um programa do Governo Federal para priorizar suas ações em regiões e sub-regiões onde os investimentos públicos e privados não têm sido suficientes para garantir o atendimento às necessidades básicas da população, bem como para acelerar processos locais e subregionais que ampliem as oportunidades de geração de renda de maneira desconcentrada e com a observância da sustentabilidade em todas as suas dimensões. Trata-se de um programa de apoio e estímulos a processos de desenvolvimento organizados territorialmente.

gradativa da segurança jurídica advinda do título de propriedade da terra, do acesso à terra por meio de crédito fundiário e do desenvolvimento socioeconômico e cultural das comunidades rurais.

Antes da constituição do MDA, boa parte das ações atualmente da sua incumbência eram executadas pelo Gabinete do Ministro de Estado Extraordinário de Política Fundiária. Até a criação desse gabinete, a política fundiária nacional estava subordinada ao Ministério da Agricultura. A atual SRA era chamada de Secretaria da Reforma Agrária e cuidava principalmente do Banco da Terra, que será caracterizado posteriormente.

A Secretaria da Reforma Agrária virou SRA em 2003, ano de reformulação do MDA. O nome foi alterado para separar as políticas de acesso à terra que estavam em andamento no país: a reforma agrária via desapropriação de terras e o financiamento via crédito fundiário mais a regularização fundiária.

Ela precisava ter ações que complementassem a reforma agrária. Ao comprar uma nova terra, você está dando um novo desenho, não um reordenamento total, mas um novo desenho. E ao apoiar os estados na regularização de terras públicas, devolutas, faz-se um redesenho, pois pegam as terras que não tem uso, ou são de uso inadequado, não tem título e segurança jurídica, reordenando. E essas políticas, como a de crédito, são diferentes das linhas de crédito comum, pois tem um caráter inclusivo, de mobilização, com impacto social. E aí precisava um nome que dissesse isso. Essa é a minha avaliação, eu não sei como que se deu no início. Ela de fato não reordena, mas participa de um processo de reordenamento, mais um processo de acesso à terra, complementar a reforma agrária (GESTOR SRA 2).

A imagem de caráter inclusivo e com impacto social que a secretaria queria demonstrar foi destacada também na construção dos objetivos oficiais dos programas da SRA. Dentre

esses objetivos, destaca-se a menção à articulação necessária das ações governamentais de reordenamento agrário descentralizado e integrado com os estados federados, municípios e a sociedade civil organizada. Nos documentos oficiais, também é citada a importância de assegurar a participação da sociedade civil e mecanismos de controle social nas ações da secretaria. Assim sendo, foi reforçada a participação de organizações e movimentos sociais no andamento dos programas. Esse aspecto ainda se faz presente nas principais políticas da SRA, sendo frequente a participação de representantes dos beneficiados das suas políticas, bem como das principais centrais sindicais da agricultura familiar em seus eventos.

Mesmo reconhecendo que a agenda de formulação de políticas do Estado acaba sendo um misto de pressão popular e “inspirações captadas a partir de mediadores”, Schneider (2010) acredita que as políticas de desenvolvimento rural dos últimos 15 anos são fortemente permeadas por pesquisadores, acadêmicos e estudiosos. O autor conclui que, por essa razão, é importante conhecer os pesquisadores e profissionais que trabalham nessas formulações de políticas públicas, entender suas bases teóricas de pensamento e conhecer seus modelos de visão do desenvolvimento rural.

Nesse sentido, essa secretaria sempre estabeleceu um processo de consulta e parceria com as organizações do movimento sindical, em particular, a CONTAG e a Federação dos Trabalhadores na Agricultura Familiar (FETRAF). Outros parceiros da SRA foram os órgãos de terras dos estados e associações de municípios que conviveram ou participaram de projetos anteriores relacionados principalmente ao crédito fundiário.

Além desses parceiros, o Banco Mundial teve uma participação importante na agenda da secretaria, desde o suporte teórico até o aporte financeiro. Segundo Pereira (2004), a alocação de recursos para a área social e redução da pobreza pelo Banco Mundial vem aumentando nos últimos anos. Porém, o autor afirma que essas recentes medidas “não são suficientes para reverter os efeitos negativos provocados pelas reformas estruturais propugnadas pelo próprio Banco” (PEREIRA, 2004, p. 26). Esse autor complementa afirmando que as políticas do Banco Mundial constituíram a base na qual foi construído o

modelo de reforma agrária de mercado. Nesse modelo estão inclusos os programas de acesso à terra via financiamento e que tem como objetivo oficial “promover a redistribuição de terra a baixo custo, de modo a melhorar a eficiência econômica, favorecer a equidade social e combater a exclusão.” (PEREIRA, 2004, p. 87). No caso da SRA, observa-se uma influência muito forte de pesquisadores do Banco Mundial, porém a parceria com os movimentos sindicais, principalmente CONTAG e FETRAF, são destaques importantes.

3.3.1 Programa Nacional de Crédito Fundiário

Em relação à política de financiamento para o acesso à terra, a SRA desenvolve atualmente o PNCF, o qual tem como objetivo oferecer condições para que os trabalhadores rurais sem terra ou com pouca terra possam comprar um imóvel rural por meio de financiamento. A política de financiamento de terras via crédito fundiário remonta a projetos anteriores que auxiliaram na formação da base do que é hoje a política oficial de crédito para aquisição de terras agrícolas. Segundo Condé (2006), políticas dessa natureza já tentaram ser aplicadas desde o Estatuto da Terra, quando foi pensada uma modalidade de empréstimo para acessar terra, porém o projeto nunca foi posto em prática. Foi somente na década de 80 que alguns governos estaduais realizaram projetos concretos de compra de terras e repasse aos agricultores com reembolso em longo prazo.

O Estado de Santa Catarina é destaque nesse setor, pois implantou uma política de crédito já em 1983 denominada de Fundo de Terras. De acordo com Condé (2006), o projeto tinha como objetivo a compra e venda de terras para fins de reordenamento fundiário e de assentamentos de agricultores. O autor destacou que foram beneficiadas 2.590 famílias até o ano de 2000, quando o programa foi substituído pelo programa de crédito fundiário nacional, nomeado de Banco da Terra.

Outro programa que serviu de base para o programa atual de crédito foi realizado no Ceará em 1997. O então projeto São José teve diversas características importantes que moldaram o atual PNCF, como a obrigatoriedade do beneficiário estar associado a alguma organização, o financiamento em infraestrutura e o apoio do Banco Mundial. A partir do término dessa experiência no Ceará, a organização financeira e o

governo federal estabeleceram um acordo para ampliar o projeto, estendendo-o a outros estados nordestinos e ao norte de Minas Gerais, batizando-o de Programa Cédula da Terra (PCT). O PCT foi executado de 1997 até 2002 e segundo Gomes (2013), beneficiou 15.267 famílias e adquiriu 359.534 ha, representando uma média de 23,5 ha por família.

Praticamente no mesmo período, outra experiência de crédito fundiário foi viabilizada pelo governo federal: o Banco da Terra (1999 a 2002). O novo instrumento difere das anteriores, pois não se resume a um projeto ou programa e adquire um caráter permanente de política pública com abrangência em todo o território nacional.

O Banco da Terra trabalhava com o financiamento de imóveis rurais, da implantação de infraestrutura básica³⁰ na área adquirida e dos custos operacionais (cartório, projeto, etc.). As diversas regulamentações e decretos foram moldando as particularidades da política, culminando nas seguintes características: a) financiamentos individuais ou coletivos; b) teto máximo de R\$ 40.000,00 por beneficiário; c) prazo para pagamento em até 20 anos; com 3 anos de carência; d) juros de 6 a 10% ao ano (Condé, 2006). Além desses itens, o trabalhador rural teria que provar que a renda bruta familiar não era superior a R\$ 15.000,00 anuais, nem poderia ter patrimônio acima de R\$ 30.000,00. Lembrando que o público alvo da política eram agricultores sem terra ou com pouca terra cuja área teria que ser comprovadamente insuficiente para garantir o seu sustento e o de suas famílias, compostos de arrendatários, posseiros, parceiros e assalariados rurais.

Até o ano de 2002, foram beneficiadas 35.372 mil famílias em uma área total de 1.141.341 ha, representando uma média de 32,3 ha por família (Gomes, 2013). É no ano seguinte, com a eleição do presidente Lula, que a política de crédito é reestruturada e começa a atuar com o nome Programa Nacional de Crédito Fundiário.

A principal função do PNCF continuou sendo a de oferecer condições para que os trabalhadores rurais sem terra ou com pouca terra possam comprar um imóvel rural por meio de

³⁰ Não era permitido o financiamento de assistência técnica e infraestrutura produtiva, pois se pressupunha que outras políticas aportariam esses quesitos.

financiamento. Além da terra, o agricultor pode construir sua casa, comprar implementos, ter acompanhamento técnico e o que mais for necessário para se desenvolver de forma independente e autônoma³¹. O financiamento da terra ainda pode ser tanto individual quanto coletivo e o público focado pelo programa continua sendo composto por trabalhadores e trabalhadoras rurais sem terra, na condição de diarista ou assalariado (permanente ou temporário), arrendatários, parceiros, meeiros, agregados, posseiros e comodatários, pequenos proprietários de terra e jovens rurais.

Nos programas anteriores havia a obrigatoriedade de comprovação da renda familiar anual dos possíveis beneficiários. Esse imperativo continuou no PNCF, mas os valores foram alterados segundo três linhas básicas de financiamento.

A primeira foi nomeada de Consolidação da Agricultura Familiar (CAF). Essa linha se encaixou no que era antigamente o Banco da Terra, substituindo seus antigos financiamentos por novos. O foco da política foi mantido: público-alvo carente de terra e que tivesse a renda bruta anual menor que R\$ 15 mil e patrimônio composto de bens de qualquer natureza, sem exceder o valor de R\$ 30 mil. As características foram alteradas nas condições do financiamento. Segundo o MDA (2005), essa linha só pode ser de forma individual, com o teto do valor máximo de R\$ 80 mil, o dobro do vigente no então Banco da Terra. Além disso, os juros diminuíram de 6 a 10% ao ano (conforme o valor financiado) para 2% em 2013, com descontos de até 40% no valor da parcela do financiamento para pagamentos em dia.

A segunda linha é destinada aos agricultores menos favorecidos economicamente e foi chamada de Projeto de Crédito Fundiário e Combate à

³¹ Os beneficiados do crédito fundiário adquirem o direito de ter acesso à linha A do PRONAF, linha específica desse programa destinada para os agricultores assentados pela política de reforma agrária. A linha A do PRONAF é uma ferramenta que pode viabilizar o investimento inicial dos agricultores assentados pela reforma agrária e pelo PNCF com um investimento de até 20.000 reais com juros de 0,5% a.a. e com prazo de 10 anos, sendo 5 anos de carência ou até 3 anos em determinados casos.

Pobreza Rural ou simplesmente Combate à Pobreza Rural (CPR). A primeira característica importante dessa modalidade é o fato do beneficiário ter que estar inscrito no Cadastro Único para Programas Sociais (Cad-Único) para acessar o crédito. Além disso, como seu foco são agricultores com maiores dificuldades financeiras, os critérios para adquirir o financiamento são reduzidos em relação à linha anterior. Assim, a renda familiar anual tem que ser inferior a R\$ 9.000,00 e o patrimônio familiar inferior a R\$ 15.000,00 (sem considerar a casa onde a família reside). Alguns descontos são específicos para essa linha, como a taxa de juros a 0,5% ao ano, o abatimento nos valores de adimplência fixo e nas situações nas quais a negociação da terra entre o comprador e o vendedor é realizada abaixo do preço de mercado.

A terceira linha é composta por modalidades específicas, derivadas da CPR. Para atender o público jovem de agricultores (18 a 29 anos) foi criado o Programa Nossa Primeira Terra, com juros de 1% ao ano; para mulheres titulares foi criado o PNCF Mulher e para grupos de comunidade negra não-quilombolas, o Terra Negra Brasil. Além dessas modalidades, foram previstas duas relacionadas a ações em biomas agrícolas específicos e de cunho ambiental: Meio Ambiente e Convivência com o Semiárido. Na primeira, o agricultor usa o recurso na recuperação de passivos, na conservação e correção de solos, na recuperação de áreas de preservação permanente e de reserva legal, além de investir em sistemas agroecológicos. Na segunda, o beneficiário utiliza o dinheiro para gestão dos recursos hídricos, investe em ações de preservação ambiental e auxílio na convivência com a seca. Todas as modalidades citadas nessa terceira linha aumentam os recursos do financiamento em até R\$ 3.000,00. O Quadro 4, a seguir, apresenta uma síntese das diferentes modalidades de financiamentos do PNCF:

Quadro 4: Síntese das linhas do PNCF.

Linhas de crédito	Taxas de juro (aa)	Renda anual	Patrimônio	Experiência na agricultura	Forma de acesso	Infraestrutura básica e produtiva
Combate à pobreza rural	0,50%	até 9 mil	até 15 mil	5 anos	Coletivo e individual	Coletivo (não reembolsável) Individual (reembolsável)
Consolidação da agricultura familiar	2,00%	até 15 mil	até 30 mil	5 anos	Individual	Reembolsável
Nossa primeira terra	1,00%	até 15 mil	até 30 mil	5 anos	Individual	Reembolsável

Fonte: elaboração própria.

Além desses fatores, o pagamento pode ser realizado em até vinte anos, incluídos três de carência. O programa também disponibiliza recursos de R\$ 7.500,00, exclusivos para a contratação de Assistência Técnica e Extensão Rural (Ater) por cinco anos, com parcelas anuais de até R\$ 1.500,00 por beneficiário.

Após o encaixe na linha adequada, o próximo passo é a obtenção de terra disponível no mercado. A procura e o acerto com o vendedor é realizado pelos beneficiários que desejam adquirir a terra. Como o Brasil ainda não possui um cadastro rural no qual é possível verificar a malha fundiária de forma clara e confiável, as opções de procura são limitadas. Como a política de crédito fundiário é focada para os agricultores sem terra, com pouca terra, arrendatários, parceiros e jovens, a maioria das terras adquiridas corresponde a áreas onde os agricultores interessados já trabalhavam ou terrenos de vizinhos, que aumentam o tamanho dos estabelecimentos rurais.

Apesar de ter desconto para o agricultor que conseguir um preço abaixo do mercado pela terra escolhida, essa vantagem tem dois fatores. O lado positivo é a livre escolha do beneficiário, situação diferente dos agricultores sem terra que recebem terras cedidas pelo INCRA e que não podem escolher os terrenos que desejam, sendo inclusos em ambiente às vezes inóspito, com terra de qualidade mediana ou ruim e sem a

infraestrutura adequada. O aspecto negativo se deve à ausência do Estado nas escolhas das terras e a sua pouca participação nos projetos de produção das novas áreas.

A possibilidade de alterar a malha fundiária brasileira com trocas de parcelas e o remembramento apoiadas em um cadastro literal e gráfico confiável seria transformadora. As vantagens que esse sistema técnico aportaria ao programa estariam associadas ao rearranjo de terras agrícolas com objetivos de aumentar a produtividade até a preservação ambiental e melhorias na estrutura das parcelas.

Além das possibilidades de ordenar o meio rural, um controle efetivo do mercado de terras seria fundamental para manter o campo brasileiro com mais estabelecimentos associados à agricultura familiar. Sem esse controle do mercado, a probabilidade de aumentar a concentração de terras é muito elevada. Como afirma Amendola (2001), as primeiras ações registradas de ordenamento tiveram um sentido de contraponto às práticas consideradas expansionistas e desiguais da época ao objetivar a funcionalidade do território e aumentar o bem estar da população.

Como visto anteriormente, países com histórico importante em ordenamento como a França já passaram por diversas fases e é possível afirmar que o controle e acompanhamento do mercado de terras, principalmente pela SAFER, foi um fator essencial para o aprimoramento das políticas.

No Brasil, um estudo da FAO/INCRA (1994) propôs a criação de um organismo nos moldes da SAFER, com o objetivo de melhorar as estruturas dos estabelecimentos agrícolas, aumentar suas áreas e facilitar a instalação de novos agricultores, podendo comprar, trocar ou revender terras no meio rural. O objetivo maior da proposta era obter, assim como acontece com a SAFER, a atribuição do direito de preempção (preferência de compra) nas terras agrícolas. Dessa maneira, a organização teria o papel de comprador preferencial com a finalidade de revender as terras para um público específico. Além de ter um maior controle sobre o direcionamento das terras da agricultura familiar, Condé (2006) afirma que essa medida também poderia ser um instrumento de controle do preço das terras, aspecto considerado um dos gargalos na aplicação do

crédito fundiário em alguns estados brasileiros, como Santa Catarina.

O direito de preempção já existe no Brasil, mas é utilizado somente no meio urbano. A Lei 10.257/2001, mais conhecida como Estatuto da Cidade, foi responsável por instaurar a preferência de compra do poder público para imóveis urbanos. Segundo a Lei, é o poder municipal quem tem a preferência de compra de qualquer terreno antes da venda entre particulares. Para usufruir desse direito, a cidade deverá possuir lei municipal, baseada no Plano Diretor, que delimite as áreas onde incidirá a preempção.

No entanto, tanto o meio rural como o meio urbano não possuem um cadastro sistematizado e eficiente que permita ao poder público se basear para utilizar de forma correta as preferências de compras de terras. Além disso, somente quando o INCRA concluir a certificação georreferenciada de todos os imóveis rurais e funcionar em parceria com os cartórios que o poder público disporá de um observatório privilegiado do mercado fundiário. Como a certificação do INCRA é obrigatória somente para quando acontecer alguma transação imobiliária, esse observatório poderá demorar a concretizar.

Voltando ao PNCF, após a escolha da terra pelo beneficiário, o próximo passo é elaborar a proposta de financiamento. É nesse momento que os órgãos municipais auxiliam o agricultor. Desde a implantação do PNCF, as operações de crédito fundiário ficaram mais conectadas à sociedade civil organizada, com o aumento de relações com sindicatos, federações e movimentos sociais.

Em 2003 o programa de crédito foi reformulado, em especial a taxa de juros e a participação social. Fica claro que o crédito só vai dar certo se tiver a sociedade participando, não o Estado ou empresa fazendo por ele. Mas ainda é um programa complicado, porque se trabalha com o principal elemento de conflito e corrupção da humanidade: terra. Tirou-se os municípios, porque era muito complicado, muita gente, daí ficou o governo, os estados e a sociedade civil com a CONTAG, FETRAF, ONGs, igreja [trabalhando na seleção dos

trabalhadores, capacitação inicial, assessoria]. Ficou melhor depois da reformulação de 2003, mas ainda tem muitos problemas, principalmente por parte dos interessados. A participação é pouca ainda (GESTOR SRA 2).

Após o contato do agricultor com o órgão sindical, os gestores sindicais podem auxiliar na elaboração do projeto, juntamente com a entidade de ATER credenciada no município ou na região. As informações reunidas são sobre o imóvel, os investimentos que precisam ser feitos, os produtos que pretendem produzir e a gestão dessa produção.

Depois do recolhimento dos dados, o Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural Sustentável (CMDRS) dá seu parecer sobre o projeto elaborado e, se considerar adequado, o encaminha para o Conselho Estadual de Desenvolvimento Rural Sustentável (CEDRS) que, por meio da Unidade Técnica Estadual (UTE), também, analisará a proposta, documentos e fará uma vistoria oficial no imóvel. A UTE, na condição de órgão executor do programa, após a visita técnica ao imóvel, deve manifestar-se sobre as condições gerais, a viabilidade técnica-econômica e a conformidade com a proposta de financiamento apresentada. Ao final da operação, o responsável habilitado emite um parecer técnico.

Um dos problemas da análise dos projetos é a não obrigatoriedade que a visita técnica seja efetuada por algum representante da UTE. Esse órgão pode delegar e solicitar parecer de entidades terceiras. Esse procedimento resulta, com frequência, em projetos copiados de outros processos já executados. Não sem frequência se aprova a aquisição de estabelecimentos rurais com baixa produtividade por agricultores já endividados com o governo. Para um representante da agricultura familiar do estado de Santa Catarina, a solução para melhorar os projetos e aumentar a eficiência do PNCF passa pela capacitação dos beneficiários e dos dirigentes dos sindicatos envolvidos.

O beneficiário vai ao sindicato requerer, mas primeiro ele tem que passar pela capacitação. Não é uma capacitação técnica, mas do Programa, entender o Programa,

quanto ele vai pagar. Estamos fazendo uma capacitação rápida, de um dia só. Nem somos nós que fazemos, são os sindicatos. Eles dizem o que é o Programa, como funciona, qual é a responsabilidade dele ao adquirir a terra, quanto vai custar, quanto ele vai pagar, por exemplo você pega 80.000 e em vinte anos você terá que pagar isso, e se não pagar vai ser acionado. Tem que explicar tudo e ele entender, daí ele vai comprar a terra sabendo (GESTOR SECRETARIA DA AGRICULTURA DE SC).

A participação da sociedade civil organizada é muito importante no processo, desde a ajuda na divulgação do programa até o aporte técnico nos projetos.

Eu sou da opinião que tem que manter, quanto mais participação organizada melhor, mas tem que qualificar, preparar e co-responsabilizá-los. Feito isso, quando o projeto chegar às UTE's e chegar errado, vão saber quem está fazendo errado (GESTOR SECRETARIA DA AGRICULTURA DE SC).

Após o trabalho dos sindicatos e da assistência técnica, a UTE tem prazo de trinta dias para realizar a análise das propostas de financiamento e emitir parecer. Esse prazo não é cumprido em todos os casos por problemas relacionados à documentação: faltam documentos ou são encaminhados com data vencida.

Segundo Pereira e Sauer (2006), Condé (2006) e Gomes (2013), muitos segmentos políticos e organizações da sociedade civil se posicionaram contra o Banco da Terra e os programas de crédito fundiário anteriores. A crítica principal é que esse mecanismo de acesso à terra não se enquadra nos preceitos da desapropriação por interesse social. Além disso, existe o temor de que as políticas de crédito possam, aos poucos, substituir as políticas de assentamento via desapropriação, mesmo sendo aplicadas em diferentes áreas, já que a desapropriação só é realizada em áreas improdutivas acima de 15 módulos fiscais, enquanto o crédito fundiário incide sobre áreas com tamanhos inferiores.

O banco da terra foi criado no governo FHC, com um objetivo maior, se isso funcionasse, o INCRA deixaria de existir e seria criada uma agência nacional da reforma agrária onde o principal instrumento seria o financiamento. Através de documentos governamentais era mostrado o atraso da reforma agrária tradicional, conflituosa, violenta, etc. Assim, o poder público defendia o banco mundial, dizendo que o crédito fundiário era rápido, menos onerosa, e sem conflitos, mas os movimentos continuavam sendo contrário (GESTOR SRA 2).

Foi somente no ano 2000 que organismos representantes de trabalhadores rurais começam a modificar a posição contrária aos programas de crédito fundiário. De acordo com Pereira e Sauer (2006), foi também nesse ano que a CONTAG incluiu em sua pauta de mobilização do chamado Grito da Terra a reivindicação de um programa de crédito fundiário para financiamento de compra de terras.

Mesmo com as críticas de alguns setores, a política já beneficiou mais de 138 mil famílias. Dessa maneira, o PNCF pode se configurar numa importante ferramenta de ordenamento fundiário com o objetivo de auxiliar na diminuição da concentração de terras e contribuir para a permanência de agricultores familiar na atividade ao possibilitar a ampliação de suas terras. A modalidade de trocas de parcelas e o próprio remembramento poderiam ser ações aplicadas em conjunto ou paralelamente com o crédito fundiário, visando aumentar o tamanho dos pequenos estabelecimentos e incrementar a produtividade agrícola.

3.3.2 Regularização fundiária

A diversidade da agricultura familiar inclui nessa categoria trabalhadores rurais como arrendatários, parceiros e posseiros, que se diferenciam pelo fato de não possuírem título de propriedade. É em relação a esse último grupo que o Programa de Cadastro de Terras e Regularização Fundiária, também vinculado à SRA, procura focar.

O Brasil se destaca pela quantidade elevada de agricultores que não possuem o título de seus estabelecimentos. Segundo o último Censo Agropecuário do IBGE (2006), essa categoria (arrendatários, ocupantes e parceiros não proprietários) somava 974.189 estabelecimentos agropecuários, o que equivale a 19,79 % do total. Logo, a ideia principal do programa é auxiliar na busca das ações que comprovem o domínio das terras dos agricultores familiares. Seu objetivo é viabilizar a esses agricultores a permanência na terra, por meio da segurança jurídica da posse do imóvel. Esse programa também visa permitir o conhecimento e mapeamento da situação fundiária brasileira através do cadastro de agricultores, tornando-se um instrumento para o planejamento e a proposição de políticas públicas locais, como o crédito rural e assistência técnica. Também oferece oportunidade e conhecimento para projetos de fiscalização ambiental, elaboração de zoneamentos ecológicos e diversos outros estudos. Segundo Ribeiro et al. (2010), a regularização fundiária beneficia principalmente o produtor rural e sua família que, além da segurança jurídica, passa a ter acesso a diversos benefícios, como o crédito bancário, seguro rural e informações confiáveis e precisas sobre o seu estabelecimento rural.

O programa da SRA teve início no começo dos anos 2000 e permite a regularização das posses dos agricultores familiares em terras devolutas³² estaduais. As áreas prioritárias do programa são aquelas nas quais há ocorrência de posses passíveis de titulação, incidência de grilagens, concentração de pequenas propriedades, bem como as áreas onde existam projetos de desenvolvimento territorial. Além da seguridade jurídica ao agricultor, o programa auxilia o SNCR ao cadastrar todos os agricultores que forem regularizados, sendo respeitadas as premissas da Lei do Georreferenciamento.

O programa envolve três fases: cadastro, georreferenciamento e a titulação do estabelecimento. No primeiro momento é realizada a etapa de preparação local, que

³² Conforme art. 5º do Decreto Lei nº 9.760/1946: “São devolutas, na faixa da fronteira, nos Territórios Federais e no Distrito Federal, as terras que, não sendo próprias nem aplicadas a algum uso público federal, estadual territorial ou municipal, não se incorporaram ao domínio privado”.

possui o objetivo de elaborar o planejamento de todas as ações a serem executadas. Além disso, é nesse momento que deve ocorrer a mobilização dos diversos segmentos da sociedade que têm interesse no projeto, desde prefeituras, secretarias diversas, representantes da sociedade civil organizada e comunidades beneficiárias do programa.

Para iniciar, é feito o cadastro de todos que irão se beneficiar com o programa. Esse cadastro é realizado nos moldes do sistema do INCRA e do SNCR. A SRA não tem um cadastro próprio, ela apoia os estados a fazerem o cadastro do INCRA através de convênios firmados com os órgãos de terra estaduais, sejam esses na forma de Institutos de Terra ou de secretarias de agricultura. O cadastro é armazenado em um sistema informatizado da SRA e somente com o advento integral do CNIR poderá ser inserido no cadastro do INCRA, pois os dois órgãos não possuem, ainda, um meio de se conectarem.

O início dos trabalhos a campo acontece com a arrecadação³³ das terras por parte do estado conveniado. Essa forma de obtenção de terras é feita por varredura, ou seja, todas as posses existentes nos municípios participantes são arrecadadas.

A gente trabalha com varredura, e isso é diferente do jeito que o INCRA trabalha, só agora que eles estão admitindo em fazer varredura, porque antes era assim: abre um edital e espera quem tem problema de regularização se apresentar, daí que os grileiros tomaram conta dos pequenos, porque se apresentavam com documento falso, as pessoas nem tem como saber disso e daí eles já estavam com o título na mão, o Maranhão é tudo assim. Essa história que a gente não queria então a gente faz por varredura, quem é quem no município inteiro,

³³ Segundo o Artigo 28 da Lei 6.383/76, arrecadação é o ato de incorporar ao Patrimônio Público (União, estados e municípios) as terras devolutas não cobertas por título de domínio particular, ou que sob elas não pese contestação ou reclamação administrativa ou promovida por terceiros, quanto ao seu domínio ou posse.

quem tem problema e quem não tem (GESTOR SRA 2).

Como a regularização fundiária acontece somente com o georreferenciamento do estabelecimento rural, o programa da SRA possibilita, ao término da varredura em um município, a construção de um mapa completo das terras, obtendo conhecimento de toda a malha fundiária. Dessa maneira, além de atender a sociedade ao fornecer informações sobre o meio rural, o resultado final do programa possibilita a realização de planos de desenvolvimento e de ordenamento fundiário.

Na atualidade, produzir conhecimento da malha fundiária rural sem a realização do georreferenciamento não é mais possível, pois, como exposto anteriormente, o georreferenciamento de novos imóveis se tornou obrigatório pela Lei de 2001. Posto isso, georreferenciar um imóvel, segundo a Lei 10.267/01, é descrever o imóvel rural com os seus limites, características e confrontações. Após a retirada de dados no campo via GPS, o profissional habilitado elabora a planta e o memorial descritivo firmado por profissional habilitado. Esse documento contém os dados de campo, onde estão inclusas as coordenadas dos vértices definidores dos limites dos imóveis rurais, georreferenciadas ao Sistema Geodésico Brasileiro e com precisão posicional fixada pelo INCRA.

Além disso, é produzido um relatório técnico da ação, contendo todos os passos e observações a campo, o arquivo digital com os dados georreferenciados e a declaração dos agricultores vizinhos de que os limites divisórios foram respeitados, além da declaração do produtor rural beneficiário pela regularização.

As principais etapas do georreferenciamento, com base na Norma Técnica para Georreferenciamento de Imóveis Rurais elaborada pelo INCRA (2003), pode ser resumida da seguinte forma:

- a. Emissão da Anotação de Responsabilidade Técnica;
- b. Pesquisa de documentos do imóvel;
- c. Vistoria ao imóvel;
- d. Pesquisa junto ao INCRA para verificação de possíveis áreas georreferenciadas confrontantes;

- e. Identificação e cadastro dos confrontantes;
- f. Obtenção das certidões de matrículas das áreas confrontantes;
- g. Identificação e sinalização dos pontos de divisa, em comum acordo com os confrontantes;
- h. Implantação de marcos ou placas de identificação em cada ponto das divisas acordado entre o proprietário e os confrontantes;
- i. Limpeza dos pontos ou abertura de picadas, quando necessário;
- j. Identificação do vértice apoio geodésico oficial mais próximo;
- k. Projeto do levantamento geodésico, que irá proporcionar o georreferenciamento ;
- l. Determinação de base de apoio geodésico por tecnologia GPS na propriedade;
- m. Levantamento geodésico, com precisão posicional de 0,50 m, dos pontos das divisas do imóvel;
- n. Cálculos de observações de campo e de coordenadas provisórias;
- o. Ajustamento dos resultados dos cálculos para obtenção das coordenadas definitivas e comprovação da precisão posicional;
- p. Elaboração da planta planimétrica na projeção UTM;
- q. Interpretação e estudos sobre a planta realizada;
- r. Elaboração do memorial descritivo do imóvel;
- s. Elaboração das declarações de reconhecimento de limite e sua submissão aos confrontantes para assinatura;
- t. Elaboração da documentação para Requerimento da Certificação dos Serviços de Georreferenciamento junto ao INCRA.

O georreferenciamento, realizado segundo norma técnica do INCRA, é feito por empresas terceirizadas contratadas por licitação pelo convênio SRA/estado federado. Após o recolhimento dos dados no campo, os técnicos responsáveis inserem no banco de dados as informações constantes do imóvel a partir da planta, anexando o memorial descritivo e demais documentos apresentados pelo beneficiário. Depois da

verificação da não sobreposição com outro estabelecimento, é confirmada a certificação.

Com a certificação concluída, o próximo passo é a obtenção do título. Segundo Ribeiro et al. (2010), são requisitos necessários para a legitimação de posse: a) posse contínua; b) cultura efetiva pelo prazo mínimo de um ano; c) inexistência de oposição de terceiros; d) não ser proprietário de outro imóvel; e) não ter sido beneficiado antes com a concessão de áreas ou pelo programa de reforma agrária tradicional.

O foco do programa são as terras devolutas de estados, porém existe a possibilidade do posseiro estar em terras particulares. Nesse caso, o programa encaminha o caso à defensoria pública do estado e a terra é obtida através de usucapião. Como esse processo é muito vagaroso, a SRA busca incorporar na política o modo de usucapião com ações coletivas que, segundo Junior (2003), já é previsto para moradores urbanos pelo Estatuto da Cidade desde 2001. O artigo 10 desse Estatuto afirma que as áreas urbanas com mais de 250 m², ocupadas com a intenção de habitação por população carente de baixa renda, por cinco anos continuamente e sem oposição, são suscetíveis de serem usucapidas coletivamente desde que os possuidores não sejam proprietários de outro imóvel urbano ou mesmo rural. Ao final do processo, com decisão positiva para os posseiros urbanos, a sentença judicial da terra obtida por usucapião servirá de título para registro.

Seja com a regularização via defensoria pública, seja pelo programa da SRA, o título em mãos não é o último passo, pois ainda falta o registro no cartório. Mesmo com a Lei do Georreferenciamento de 2001, a relação com o sistema registral ainda não se consolidou efetivamente.

Nas terras que não tem matrícula, o estado abre um processo de arrecadação para o estado, e daí poder passar pra a pessoa. Essa medida foi feita na constituinte com o intuito de proteger dos grileiros, mas prejudicou os pequenos, daí o pessoal dependia do governo. A arrecadação é um pouco mais rápida que o usucapião, mas ainda é lenta. A estrutura é maior, o gasto é maior. O que atrasa no nosso convênio com os estados é que a gente não pode passar as

terras direto pro pessoal, quem faz isso são os estados. Muitos casos o convênio todo vai e cadastra, entrega o título, mas não registrou em cartório, não vale nada. E nisso a gente não tem poder, até pedimos e ficamos em cima dos estados, mas não podemos fazer nada. O que teria que fazer era mudar a legislação, pra facilitar e acelerar o processo. Tem estados que não podem nem entregar título, tem problemas de títulos vinculados à coroa (GESTOR SRA 2).

Outro problema verificado é a interpretação que os cartórios fornecem à alteração em 2007 da Lei de Registro Público (lei 615 de 31 de dezembro 1973), na qual se prevê que o primeiro título saia sem custos para o beneficiário. Os cartórios afirmam que quando o estado realiza a arrecadação de terras e passa para o agricultor, essa transação caracteriza o primeiro título da terra. A partir do momento que é concretizada a matrícula para o agricultor, o fato de transferir a terra do estado para o cidadão, segundo a visão dos cartórios, corresponde a uma segunda matrícula e, portanto, não mais gratuita.

São nessas situações que a presença de órgãos de terra atuantes e estruturados faz a diferença em certos estados³⁴. Esses organismos são responsáveis pela gestão de terras públicas de estados, aplicando diversas políticas agrárias e agrícolas estaduais e nacionais. Os órgãos de terra podem ser

³⁴ Os estados que possuem órgãos de terras são os seguintes: Instituto de Terras e Reforma Agrária de Alagoas (ITERAL); Instituto de Meio Ambiente e Ordenamento Agrário do Estado Amapá (IMAP); Instituto de Terras do Acre (ITERACRE); Coordenação de Desenvolvimento Agrário do Estado do Bahia (CDA); Instituto de Desenvolvimento Agrário do Estado do Ceará (IDACE); Instituto de Desenvolvimento Agropecuário e Florestal do Estado do Espírito Santo (IDAF); Instituto de Terras do Estado do Maranhão (ITERMA); Instituto de Terras do Estado do Pará (ITERPA); Instituto de Terras e Planejamento Agrícola do Estado da Paraíba (INTERPA); Instituto de Terras e Cartografia e Geociência do Estado do Paraná (ITCG); Instituto de Terras do Estado de Pernambuco (INTERPE); Instituto de Terras do Estado do Piauí (INTERPI); Instituto de Terras e Cartografia do Estado do Rio de Janeiro (ITERJ) e o Instituto de Terras do Estado de São Paulo (ITESP).

estruturados na forma de institutos da terra ou como secretarias especiais de órgãos de agricultura. A estrutura de um instituto possibilita seus gestores a serem responsáveis pelas políticas agrária e fundiária dos estados, além de colaborarem com as ações da esfera federal.

Mesmo com as áreas prioritárias do programa sendo aquelas nas quais há uma grande ocorrência de posses passíveis de titulação, com concentração de pequenos estabelecimentos, os institutos de terra tem um papel fundamental na abertura dos convênios com a SRA, além das vantagens de se ter uma equipe local com experiência e atuação nos estados.

Na região norte não entramos porque é federal, o resto é a partir da disposição dos estados. Os estados que tem que demonstrar interessados nesse projeto, ter equipe pra tocar. Ou se a gente sabe que tem problema a gente pode convocar. A gente não pode dar dinheiro pra contratar pessoal, então eles têm que ter servidores. Segundo, tem que mostrar que a região necessita de intervenção, mostrar pelo SNCR que existem posseiros na região. A gente olha uma cidade que tem 2 posseiros pelo SNCR, contamos que tem 4, porque tem que dobrar, daí a gente não pode ir lá né gastar dinheiro com isso. Se for uma relação de 10 com 4 daí sim, mas 10 pra 1 é difícil. O problema é o despertar dos estados, o “vamos fazer” está longe, pois mexe com muita gente (GESTOR SRA 1).

A presença dos institutos de terra pode ser positiva nos convênios, influenciando na agilidade dos programas, já que funcionam como uma entidade autárquica, com patrimônio e receitas próprios, autonomia administrativa, técnica e financeira, mesmo que vinculado a outro órgão estadual. Dessa forma, o instituto não depende da atuação de um secretário da agricultura, podendo trabalhar ao lado da SRA nos programas nacionais. Outro exemplo positivo é o caso de Pernambuco, onde o seu instituto de terra conseguiu na justiça que o título da terra só fosse entregue com o registro no cartório. Mas na maioria dos

estados prevalece uma estrutura burocrática e conservadora, cujos diretores não demonstram vontade política em participar dos convênios com a SRA e outros órgãos. Mesmo com o fornecimento de recursos financeiros e apoio técnico, certos estados que possuem instituto de terras não colaboram para o bom funcionamento dos programas, principalmente o de regularização fundiária.

Segundo um representante da SRA, mesmo com a premissa de procurar regiões do Território da Cidadania para trabalhar, o programa de Regularização Fundiária foi realizado primeiramente em regiões que apresentavam institutos de terra mais consolidados.

A demanda era geral, mas vamos começar com quem está mais preparado. Órgãos mais antigos, com mais estrutura, se começassem por baixo não ia dar muito certo. Então vamos pro Ceará, pro Maranhão, Minas Gerais, São Paulo, que tinham órgãos estaduais bem antigos. Foi opção da SRA, pegar quem tá menos pior, pra aprender junto. Tanto que hoje temos 19 [Institutos] e começamos com cinco. Às vezes um órgão de terra mais forte tem muito mais vício dos processos administrativos, daí a necessidade de intervenção é muito maior. É uma via de duas mãos, pode ter benefícios e problemas (GESTOR SRA 1).

Atualmente, existem 57 convênios da SRA com entidades e municípios em dezenove estados³⁵, com 98.814 imóveis cadastrados e 40.372 títulos emitidos.

Assim como os programas de crédito, a regularização fundiária também sofreu (e ainda sofre) algumas críticas. De acordo com Santos (2010), alguns representantes da reforma agrária tradicional afirmam que a regularização de áreas já ocupadas por posseiros não pode ser considerada como parte de

³⁵ Paraná, Mato Grosso do Sul, São Paulo, Minas Gerais, Espírito Santo, Goiás, Bahia, Tocantins, Sergipe, Alagoas, Pernambuco, Paraíba, Rio Grande do Norte, Ceará, Piauí, Maranhão, Amapá, Amazonas e Roraima.

um processo ordenatório ou reformista, pois não desconcentra a estrutura fundiária através da distribuição e redistribuição de terras, não acontecendo a reforma necessária da estrutura fundiária brasileira. Também é destacada a possibilidade de legalização das grilagens em algumas regiões com módulo fiscal elevado.

Contudo, a regularização fundiária acaba sendo o primeiro passo para o ordenamento fundiário e para o desenvolvimento agrícola e rural de muitos agricultores. O processo de legalizar a terra também viabiliza o acesso ao sistema formal de crédito, fomentando o investimento no setor produtivo, segurança jurídica para o agricultor e mais renda para a população do campo. Além desses fatores, a regularização fundiária está diretamente relacionada ao processo de proteção, preservação e responsabilização ambiental, constituindo necessária etapa para diversos programas ambientais, a incorporação de novas tecnologias e a organização do território.

3.4 Secretaria Extraordinária de Regularização Fundiária na Amazônia Legal

O INCRA também faz regularização fundiária em terras estaduais, mas em menor número. O seu foco principal são terras da União, principalmente as localizadas na região da Amazônia Legal. Com o desdobramento da CPI de Amazônia no começo dos anos 2000, o governo criou um órgão específico para legalizar as terras na região norte do país. A Secretaria Extraordinária de Regularização Fundiária na Amazônia Legal coordena o Programa Terra Legal instituído em 2009. O objetivo consiste em regularizar as terras públicas federais não destinadas (que não sejam reservas indígenas, florestas públicas, unidades de conservação, marinha ou reservadas à administração militar) na Amazônia Legal, buscando garantir, como no programa da SRA, segurança jurídica aos posseiros e destinar as outras terras identificadas ao governo.

A atuação da SERFAL acontece nos estados do Acre, Amazonas, Amapá, Mato Grosso, Maranhão, Pará, Rondônia, Roraima e Tocantins, todos dispendo de uma coordenação local. Em relação ao enfoque produtivo, a regularização tem um impacto importante ao conceder, do ponto de vista formal, condições de adquirir empréstimos e ter acesso a uma série de

políticas nacionais ou específicas da Amazônia. Além disso, existem os problemas relacionados com a questão ambiental, onde existe uma série de ilícitos que acontece em áreas florestais no qual o governo não tem quem responsabilizar porque acontece em terras públicas.

As etapas do Programa Terra Legal são as mesmas do Programa Cadastro de Terras e Regularização Fundiária da SRA: o cadastro, o georreferenciamento e a regularização e destinação das posses. Com servidores designados do INCRA e empresas terceirizadas que realizam o trabalho no campo, os estabelecimentos estão sendo cadastros e georreferenciados de acordo com a norma técnica do INCRA. Além do apoio dos estados e municípios da região, a sociedade civil organizada também auxilia nos trabalhos.

Para ser beneficiário do programa é necessário não ser proprietário de imóvel rural em qualquer parte do território nacional e não ter sido beneficiado por programa de reforma agrária ou regularização fundiária de área rural. Além de ter sua principal atividade econômica baseada na exploração do estabelecimento, o produtor precisa comprovar que sua ocupação foi realizada antes de dezembro de 2004³⁶.

Mesmo com o foco em produtores rurais posseiros, o programa titula estabelecimentos de até 15 módulos fiscais, porém o processo é simplificado para os agricultores familiares com até quatro módulos. Em áreas com menos de um módulo fiscal, os beneficiários recebem o título de forma gratuita. De um a quatro módulos, o valor a ser quitado é menor que o normal e os estabelecimentos superiores a quatro módulos o título corresponde ao valor de mercado. O pagamento pode ser realizado em até dezessete parcelas anuais, com o subsídio de três anos de carência para começar a quitar. Uma vez entregue o título, o cidadão deve ir a um cartório e registrá-lo. Por dez anos são vetadas as negociações da terra regularizada e, durante esse período, o produtor terá que cumprir, além das imposições do Código Florestal, ações de recuperação de áreas degradadas.

³⁶ O beneficiário pode ter chegado depois de dezembro de 2004 e requerer a regularização se ele conseguir provar que a ocupação já existia antes dele chegar na área.

O programa funciona com duas etapas principais. A primeira é a definição das áreas a serem trabalhadas, muito parecida com a forma que é realizada o programa de regularização fundiária da SRA. A seguir, ocorre a etapa de geoprocessamento e ao final, a fase da análise cadastral do beneficiário. Por fim, a regularização no cartório dos estabelecimentos de até quatro módulos fiscais acontece em um prazo até 120 dias.

A duração do Terra Legal seria de cinco anos, prorrogáveis por mais um quinquênio, com término previsto para 2014. Durante essa primeira fase, integrantes da equipe chegaram à conclusão de que todo o processo da regularização precisaria ser apressado.

Esse trabalho, dado o tamanho da demanda e o tamanho da mão de obra disponível, já era desde o início reconhecido que seria quase impossível executar no prazo que o programa tem pra ser concluído, seria cinco anos prorrogados por mais cinco. Então a gente precisava de algum recurso que tornasse isso mais automático, uma forma de analisar isso mais ágil e mais confiável também. A gente tinha outras dificuldades pra fazer isso, a gente precisaria de um recurso de automação, só que a capacidade de desenvolvimento dentro do MDA, do INCRA, é uma coisa terrível, a gente sempre trabalhou com essa dificuldade em desenvolver essas ferramentas eletrônicas (TÉCNICO DA SERFAL).

É dessa forma que nasce a parceria da SERFAL com o Centro Gestor do Sistema de Proteção da Amazônia (CENSIPAM), vinculado ao Ministério da Defesa, pois esse órgão detém o domínio da tecnologia de desenvolvimento de ferramentas digitais que estavam buscando. O *software* criado para acelerar o trabalho na SERFAL foi o SIGEF. Nesse mesmo período, a SRA também desenvolveu um sistema semelhante, nomeado SGT, demonstrando uma certa duplicação de esforços entre as duas instituições.

É a partir dessa procura por sistemas automatizados de gestão que nasceram esses dois instrumentos de gestão fundiária, que podem auxiliar no desenvolvimento da agricultura familiar no Brasil, aperfeiçoando e inovando o processo de ordenamento fundiário em terras rurais brasileiras. Na sequência, iremos demonstrar o funcionamento dos novos sistemas e possibilidades de uso de novas políticas de ordenamento fundiário.

3.5 Sistemas de gestão de terras e ordenamento fundiário

Com a necessidade de operacionalizar os processos de regularização fundiária e a sistematização dos dados dessa política, foram desenvolvidos sistemas automatizados. Esses sistemas têm como objetivo principal permitir a identificação de imóveis rurais através de dados geoprocessados, visando a disponibilização e consulta de forma clara, objetiva e confiável para o governo e para a sociedade. É com esse imperativo que nascem dois projetos que podem ser os aparelhos funcionais do ordenamento fundiário no Brasil, fornecendo dados confiáveis para conhecimento e planejamento do meio rural brasileiro: o SIGEF e o SGT.

3.5.1 Sistema de gestão fundiária

A plataforma virtual do SIGEF passou a ser, a partir de novembro de 2013, o espaço oficial da certificação de imóveis rurais pelo INCRA em todo o país. Com essa ferramenta eletrônica é possível enviar, recepcionar, validar, organizar, regularizar e disponibilizar dados georreferenciados de imóveis rurais. Os profissionais habilitados e credenciados para trabalharem no SIGEF podem analisar possíveis sobreposições no cadastro do INCRA e ainda gerar planta e memorial descritivo de forma automática. Existe também a possibilidade de administrar os contratos de serviços de georreferenciamento de empresas terceirizadas com a administração pública, com acesso para órgãos públicos, empresas, responsáveis técnicos e fiscais.

O SIGEF foi concebido no formato *desktop*, ou seja, um *software* instalado em computadores como qualquer outro programa, porém o formato apresentava muitas limitações na análise de dados espaciais. Outro problema verificado pelos

técnicos da SERFAL foi a dificuldade dos servidores do INCRA em manusear os dados no programa. Assim, foi decidido que o sistema seria online, em interface *web*.

O trabalho inicia com o levantamento de dados a campo. Depois, o profissional habilitado submete as informações na plataforma virtual por meio de planilha eletrônica. Para isso, o responsável deverá passar por um treinamento e uma certificação para poder trabalhar no sistema. Depois dessa fase, o acesso ao SIGEF se dá por meio de uma assinatura digital que contém todas as informações de quem está acessando o sistema. Assim, torna-se fácil localizar o responsável caso aconteça algum erro ou suspeita de infração.

Na ausência de problemas, os documentos (planta e memorial descritivo) podem ser impressos e levados ao registro de imóveis. O SIGEF ainda não está vinculado ao sistema de registro de imóveis, mas existe a intenção de promover a conexão entre os dois órgãos em breve. Enquanto o registro de imóveis não pode ser realizado via SIGEF, existe a opção do acesso ao sistema pelos profissionais dos cartórios com o objetivo de verificar os dados do sistema e garantir agilidade e confiança nos processos de registro. Segundo um profissional que trabalha na execução do SIGEF, ainda não existe a confirmação da adesão dos cartórios.

O INCRA disse que tá ok, o georreferenciamento foi feito de acordo com a norma e não sobrepõe nenhuma outra área, então ela está apta ao registro. Certifica, aí o registrador tem acesso, tem um cadastro específico pra isso, estamos vendo com a Instituto de Registro Imobiliário do Brasil (IRIB) e a Associação dos Notários e Registradores do Brasil (ANOREG-BR) como será isso, como será o acesso dos representantes deles, o próprio registrador vai entrar com a informação e informa a matrícula atualizada, também com a certificação digital. Um ponto é que a gente ainda não tem a garantia, a adesão dos cartórios (TÉCNICO SERFAL).

Com os dados georreferenciados e a possibilidade de conferência do cartório no SIGEF, a chance de haver imóveis em sobreposição é reduzida, impedindo o fenômeno dos andares (quando vários estabelecimentos estão cadastrados em um mesmo espaço). O próprio sistema analisa os dados e, automaticamente, informa se é possível incluir o novo estabelecimento, pois se o mapa já tiver dados cadastrados na região, não é liberada a introdução dos novos elementos. Feita a solicitação, a certificação é gerada em poucos segundos e emitida online. Existe também um código de barras que pode ser verificado com um dispositivo móvel a fim de atestar se o documento apresentado é verdadeiro e atual.

O acesso ao SIGEF pode ser realizado por duas vias. A primeira, quando o usuário não possui uma autenticação, é liberado o acesso ao menu principal. A segunda maneira é a autenticada, na qual é liberado o acesso a todas as funcionalidades de certificação dos imóveis e dos contratos terceirizados de serviços de georreferenciamento com a administração pública. O usuário autenticado na ferramenta eletrônica pode obter informações completas nas consultas e pode requerer outras funções, desde que esteja habilitado para exercê-las.

O menu principal contém, primeiramente, a consulta às parcelas³⁷, onde o usuário pode verificar o nome da parcela, a área em hectares, o nome do detentor, o código do cartório e a matrícula. Identificando a parcela, pode-se clicar no link da mesma e ir à sua página detalhada. Nesse espaço são visualizadas informações relacionadas à área, data de entrada no sistema, situação imobiliária, dados do detentor e se faz parte de um conjunto de parcelas. A Figura 2, a seguir, ilustra as informações de uma parcela no sistema online da SIGEF.

³⁷ Segundo o Manual do SIGEF, INCRA (s/d), a busca pode ser feita utilizando os seguintes critérios: CPF/CNPJ do detentor, nome/razão do social do detentor, código do cartório (CNS), número da matrícula/transcrição, código da parcela, protocolo de envio da planilha, código do credenciado responsável técnico pela parcela, código de um dos vértices que compõe a parcela e o código do imóvel (SCNR/INCRA).

Figura 2: Layout do SIGEF.

Informações da parcela	
Código	96c39d6a-6e14-4dab-9288-086ca6808f5d
Denominação	Nome da Área
Área	14,4194 ha
Data de Entrada	19/08/2013
Situação	Certificada - Sem Confirmação de Registro em Cartório <small>Parcela certificada pelo SIGEF de acordo com a Lei 6.015/73 e pendente de confirmação do registro da certificação em cartório</small>

Fonte: Manual do SIGEF, INCRA (s/d).

Uma parcela pode ser parte de um estabelecimento rural com várias parcelas, sejam elas imóveis registrados no cartório, áreas de posse, áreas florestais, dentre outras. É pertinente salientar que a ratificação no sistema só altera atributos, não podendo alterar a geometria. Assim, se há algum problema com os dados gráficos, é necessário cancelar toda a área e gerar um novo produto.

A escolha da parcela para ser unidade do SIGEF foi a saída escolhida para sanar um dos problemas encontrados quando eram comparados dados da estrutura fundiária do meio rural. Considerada pelo grupo de discussão do INCRA e de universidades federais como a mais próxima que o sistema de registro considera como imóvel, a parcela é o menor objeto que pode ser georreferenciado. Uma propriedade pode ter diversas parcelas no sistema, obtendo a característica de ter uma situação jurídica única.

Segundo Carneiro, Erba e Augusto (2011), utilizando-se o conceito de parcela, a base cadastral pode representar: a) uma propriedade imobiliária matriculada conforme o registro imobiliário; b) um imóvel rural cadastrado no INCRA; c) apenas uma parte de uma propriedade imobiliária, como uma reserva legal; ou d) qualquer outra área de interesse, seja ela titulada em cartório ou não (área de posse).

Outra vantagem que o sistema oferece é um conversor de coordenadas. Esse instrumento evita erros na identificação dos limites dos imóveis rurais e facilitará o procedimento da certificação, pois todas as conversões deixarão de ser feitas

manualmente. A Figura 3 demonstra o layout da ferramenta virtual no que se refere aos dados georreferenciados.

Figura 3: Janelas de informação do SIGEF.

Informações da Área Georreferenciada	
Denominação	Nome da Área
Situação	Imóvel Registrado
Natureza	Particular
Código do Imóvel (SNCR/INCRA)	1234567890123
Número parcelas	1
Parcelas	
Parte 1 *	
Municípios	
Brasil Novo - PA	

Fonte: Manual do SIGEF, INCRA (s/d).

No mesmo menu principal é possível acessar o documento com a planta e o memorial descritivo da unidade escolhida. É nesse ambiente, com a unidade de parcela, que será possível gerar diversos documentos para trabalhar futuramente com ações de ordenamento fundiário, inclusive com o remembramento, caso seja desejado. A Figura 4 ilustra como a parcela georreferenciada aparece no sistema online.

Figura 4: Layout de mapa do SIGEF.



Fonte: Manual do SIGEF, INCRA (s/d).

A ferramenta já é utilizada por técnicos de georreferenciamento habilitados e credenciados pelo INCRA, possuindo capacidade para analisar até 20 mil processos por mês. Dessa forma, ampliou-se a capacidade de trabalho dos servidores, elevando de 27 para 119 a média de certificações emitidas por dia (INCRA, 2013).

A gestão do SIGEF é realizada por servidores do INCRA e pela equipe designada da SERFAL. Porém, a gestão poderá ser realizada em conjunto com outros órgãos, principalmente pela Receita Federal.

A gestão do sistema em si é do INCRA e da SERFAL. Agora, boa parte é pela questão do geoprocessamento, mas seguindo a concepção a receita federal vai entrar também. Inclusive iria simplificar muito se todos esses órgãos pensassem em conjunto, porque tem várias coisas que eu declaro pro INCRA, pra Receita, pro Ministério do Meio Ambiente, se eu tivesse uma visão unificada eu fazia uma declaração só que contemplasse todo mundo e evitava de declarar coisas diferentes com fins diferentes. Claro que não é tão fácil, o prazo está encerrando, mas o caminho é esse (TÉCNICO da SERFAL).

O SIGEF também visualiza ferrovias, florestas públicas, perímetro urbano, terras indígenas e quilombolas, terrenos da marinha, dentre outros. Além da possibilidade de inclusão de informações atualizadas do registro de imóveis (matrícula e proprietário) via internet, permite a efetiva sincronização entre os dados cadastrais e registrais. Ocorre, então, a integração dos dados fundiários com outras bases, como a tributária, a cartorial e a ambiental. Também está em fase de negociação a inclusão de dados da Secretaria de Patrimônio da União, FUNAI, Instituto Chico Mendes, institutos de terras dos estados e do Cadastro Ambiental Rural (CAR)³⁸.

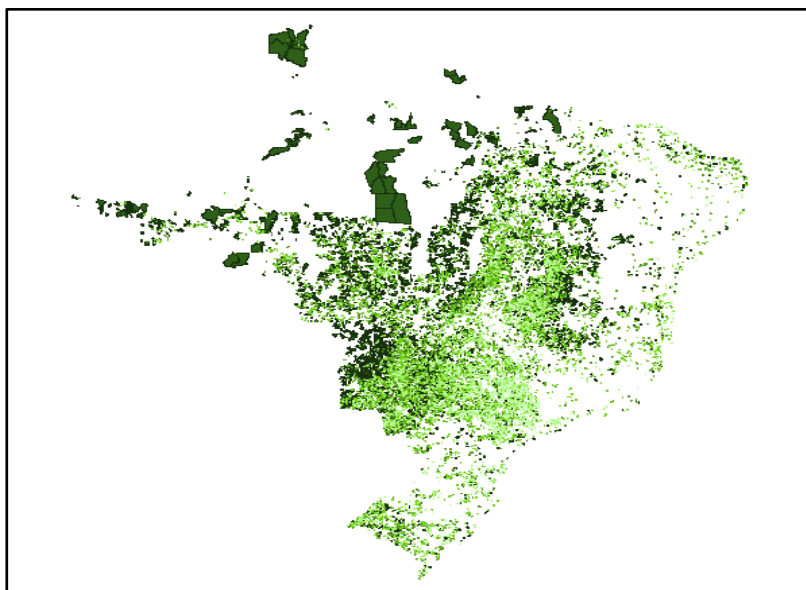
³⁸ O Cadastro Ambiental Rural (CAR) é um registro obrigatório para todos os estabelecimentos rurais e funciona com o aporte dos dados ambientais referentes à situação das Áreas de Preservação Permanente (APP), das áreas de Reserva Legal, das florestas e dos remanescentes de vegetação nativa, das Áreas de Uso Restrito e das áreas

Dessa forma, aliando informações de diversos órgãos com o mapa gráfico dos estabelecimentos, o programa constrói as bases para diversas estratégias de ordenamento fundiário. A ferramenta do SIGEF não precisa ser utilizada somente para o controle da situação física e legal dos imóveis rurais pelos órgãos responsáveis. Os bancos de dados devem ser organizados e estruturados para permitir a atuação de pesquisadores, elaboradores de políticas públicas e a sociedade civil no mapa fundiário. É dessa maneira que o cadastro atuará como instrumento de ordenamento fundiário, aliando o conhecimento do meio rural às ações que possam organizá-lo e estruturá-lo de forma a beneficiar a agricultura familiar no Brasil.

Contudo, aplicar políticas de ordenamento fundiário como o remembramento será possível somente em municípios ou regiões que estiverem bem à frente no número de certificações do INCRA, como é o caso atualmente da região Centro-Oeste e do estado de São Paulo, ilustrado pela Figura 5.

consolidadas das propriedades e posses rurais do país. O CAR também necessita de imagens, mas não existe uma definição clara de como deve ser produzida o dado de limite de propriedade. A declaração da área pode ser baseada em uma imagem, um documento, um memorial descritivo com coordenadas obtidas com gps de navegação, celular ou extraída em uma imagem qualquer, diferentemente das imagens georreferenciadas do SIGEF.

Figura 5: Incidência de certificações no Brasil.



Fonte: INCRA (s/d)

O motivo dessa região e do estado de São Paulo estarem mais avançados no número de certificações é a existência de um mercado de terras mais dinâmico. Assim, a cada venda, troca e compra de imóveis rurais, os novos donos de imóveis são obrigados a certificá-los. Além disso, no caso da região Centro-Oeste, a existência de um maior número de grandes propriedades está associada a prazos mais restritos para certificação obrigatória.

As regiões que certificarem de forma mais rápida os estabelecimentos rurais podem inovar no processo de ordenamento fundiário. A junção de diferentes informações e a possibilidade de alterar os desenhos da malha fundiária via ferramentas digitais pode acarretar em estudos e pesquisas com o objetivo de melhorar as políticas de ordenamento fundiário. As regiões sul e nordeste, por exemplo, poderiam ser favorecidas pelas políticas de ordenamento com objetivos de aumentar o tamanho ou melhorar o formato de seus estabelecimentos.

As possibilidades são muitas, já que o cadastro do INCRA já apresenta diversas informações que, inclusive, são usadas por diversos órgãos governamentais e universidades. Além dos dados gráficos e de cartório que são atualizados nos sistemas de gestão atuais, também é necessária a atualização dos dados literais do cadastro, pois são esses elementos que subsidiarão diversos estudos.

Antes de entrar em funcionamento, em outubro de 2013, o INCRA disponibilizou no SIGEF o catálogo sistematizado de documentos digitalizados de seus acervos fundiários. Além disso, nota-se que o processo de certificação já está sendo acelerado, pois o INCRA tinha realizado 61.480 certificações de 2004 até setembro de 2013. Com o SIGEF em andamento, o número passou para 72.287 até maio de 2014.

3.5.2 Sistema de gestão territorial

O SGT é um programa específico para o armazenamento, manipulação e a integração das informações georreferenciadas (cadastro gráfico e literal) de imóveis rurais, inserido no contexto do Programa Cadastro de Terras e Regularização Fundiária no Brasil, vinculado à SRA. O SGT é composto por diversos *softwares* livres que formam o sistema: Terralib (sistema de biblioteca de aplicativos do INPE), o gestor de banco de dados PostgreSQL, a TerraSGT (gestão de módulos gráfico e literal) e os visualizadores TerraView e TerraWEB (publicador *web*).

A linha de trabalho do SGT é a mesma que a do SIGEF, excetuando-se que o SIGEF é realizado diretamente na plataforma *web*, enquanto o sistema da SRA necessita de um *software* para publicação na internet. Mas as outras fases são as mesmas, com programas diferentes: levantamento de dados gráficos à campo via GPS, levantamento de dados literais via cadastro do INCRA e desenho do imóvel e da malha fundiária no TerraSGT com posterior visualização no TerraSIG e TerraWEB.

A instalação do SGT nos estados funciona da mesma maneira do Programa de Regularização da SRA: convênios e cooperação com os institutos de terra ou com órgãos de terra vinculados às secretarias estaduais.

Funcionando em linguagem pública, grátis, quase sem custos, instalável em qualquer máquina, mas só pedimos uma coisa para os estados: acordo de cooperação técnica, porque apesar do *software* estar estável ele ainda está em desenvolvimento. Eu contribuo, mas se o outro lado achar um defeito quero saber também, e eu dou suporte. E depois eu também quero a malha estadual pra eu construir uma malha nacional (GESTOR SRA 1).

Além da instalação do SGT nos computadores dos órgãos de terras estaduais conveniados, a cooperação com a SRA também possibilita toda a assistência técnica que os servidos estaduais necessitam para manusear os dados no sistema. Atualmente existem dezessete unidades federativas com o SGT já instalado e 331 técnicos capacitados.

Depois de firmado acordo entre a SRA e o estado é realizado o geoprocessamento de todos os imóveis de um município ou de várias municipalidades, dependendo da cooperação técnica. Duas etapas principais são requeridas: a coleta de informação gráfica pra fazer o mapa e a coleta de informação literal pra fazer o cadastro. Essas duas atividades podem ser realizadas pelos estados ou por empresas terceirizadas via licitação. Após essa primeira fase, os dados vão para o ambiente de processamento, gerando um relatório e, finalmente, são colocados no *software*. Não é possível fazer o processamento do georreferenciamento no ambiente do SGT, pois seria obrigatório o pagamento de *royalties* de cada equipamento de GPS utilizado, então a atividade é realizada em outro ambiente e depois transferida.

Os dados literais recolhidos dos imóveis rurais são manuseados e estruturados em um cadastro da SRA, para depois serem transferidos ao SNCR. Ao mesmo tempo, as imagens são trabalhadas já no ambiente do *software* até gerar o desenho do imóvel em uma planta, o memorial descritivo e a tabela analítica, contendo dados de coordenadas do imóvel.

A certificação, além dos quesitos técnicos levantados a campo (todos determinados pelo INCRA em manual técnico), consiste basicamente na verificação se o imóvel se sobrepõe a

outro imóvel. Feita a averiguação, libera-se para o usuário registrar o imóvel nos cartórios.

A barra de menu do SGT funciona como o ponto de partida do sistema, onde é possível acessar as principais funções da ferramenta. O segmento arquivo é o responsável pela manipulação do banco de dados, das ferramentas de importação (dados vetoriais, matriciais e tabelas) e da exportação de planos vetoriais. Já na barra SGT Ferramentas o usuário habilitado pode ter acesso às funções de importar e validar pontos do GPS para o sistema e a criação do plano de informação dos dados. É nesse espaço que é possível a criação de diversos estudos que fornecerão embasamento para a aplicação de políticas fundiárias como rememoração e trocas de parcelas.

3.5.3 SGT e SIGEF: comparações e desafios

Apesar de terem atributos diferentes, os dois sistemas de gestão aqui analisados possuem características semelhantes, principalmente em seu objetivo final que é o de gestão fundiária do meio rural. O SGT surgiu primeiro, mas o INCRA e a equipe da SERFAL acabaram escolhendo desenvolver outra ferramenta.

Em 2009, quando estávamos lançando o Terra Legal, a SRA apresentou o SGT pra gente. Mas a gente precisava de alguns ajustes pra usar o SGT. Decidimos usá-lo, mas tínhamos alguns requisitos, como modelo de cadastros, etc, e algumas regras que precisavam ser alteradas. Nessa época, eles estavam com um problema de contratação, então o processo que estava tramitando pra fazer contratação teve que sofrer várias alterações, nisso o tempo foi passando e a gente continuava com a demanda e não dava pra usar do jeito que estava e a gente foi usando o nosso jeito. Dai pegamos um atalho, com características mais simples (TÉCNICO DA SERFAL).

Nota-se que a escolha da nova ferramenta foi baseada, principalmente, em informações técnicas de trabalho. Um fator essencial foi a ausência de um órgão centralizador forte, para evitar que problemas técnicos, políticos e institucionais

culminasse em duplicidade de trabalho, com cada setor público gerando sua própria tecnologia. Além dessas características citadas acima, outros pontos pesaram na decisão do INCRA e SERFAL na tomada de decisão de construir um novo instrumento.

O nosso agora é via web, tem certificado digital, acesso ao público, padronização da validação pra todos os casos, tem uma base de dados únicas que valida todo mundo. Além disso, a tecnologia deles (SGT) é desenvolvida pela Fundação de Ciência, Aplicações e Tecnologia Espaciais (FUNCATE), ligada ao Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais (INPE). Do ponto de vista do universo de usuários ela é mais restrita. Tem alguns clientes no governo, é tecnologia nacional, mas a gente entende que o nosso ganho é bem maior (TÉCNICO DA SERFAL).

A tendência é que cada instituição continue trabalhando com seus respectivos sistemas e programas de regularização, porém o sistema de gestão conectado ao SNCR será o SIGEF. Será que o SGT pode se tornar um banco de dados organizado nacionalmente, auxiliando o SNCR e agilizando diversos processos de regularização fundiária? Talvez o sistema da SRA continue sendo usado pelos convênios com os estados, mas perca espaço para o SIGEF.

Conclusão do Capítulo

Dessa maneira, conclui-se que apesar das políticas analisadas nesse capítulo serem ações importantes que fornecem acesso à terra a milhares de agricultores, elas sofrem com defeitos e ainda não modificaram a estrutura fundiária do meio rural. O PNCF, a reforma agrária via desapropriação e a regularização fundiária estão contribuindo para reordenar o espaço rural de forma lenta, pois não estão sendo aplicados com o objetivo principal de ordená-lo, e sim como uma ferramenta de acesso à terra e de permanência da agricultura familiar no campo.

Apesar disso, esforços estão sendo conduzidos para melhorar o conhecimento da malha fundiária rural e o andamento das próprias políticas de acesso à terra e ordenamento fundiário já praticadas no país. A criação de dois sistemas eletrônicos de gestão de terras, mesmo que semelhantes, já produzem resultados práticos como o aumento no número de certificações e mais segurança para os cartórios na hora de registrarem modificações dos estabelecimentos rurais.

4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A questão central que permeou a discussão se refere às políticas de ordenamento fundiário. Na França, buscou-se trabalhar com as políticas caracterizadas por lei: i) ordenamento fundiário agrícola e florestal, antigamente conhecido como remembramento; ii) as trocas e transferências de imóveis rurais; iii) resgate de terras improdutivas e a regulamentação do uso de florestas. Já no Brasil, ao longo dos anos foram constituídas três políticas que promovem acesso à terra, e que possuem objetivos de ordenamento fundiário, por vezes, não implementados; i) reforma agrária via desapropriação; ii) crédito fundiário e iii) regularização fundiária. O trabalho também procurou analisar o cadastro de imóveis rurais do INCRA com o objetivo de conferir se o SNCR é capaz de fornecer informações efetivas para as políticas de ordenamento.

Quanto ao SNCR, notou-se que o cadastro tem diversos problemas, principalmente relacionados ao banco de dados dos imóveis e a atualização cadastral. A Lei do Georreferenciamento acrescentou bastante à discussão, principalmente pela determinação do levantamento topográfico georreferenciado dos estabelecimentos rurais e com a resolução de ter um novo cadastro que necessitasse interagir com os cartórios, mas os prazos para a certificação do INCRA e a obrigatoriedade somente quando há transação imobiliária atrasará muito o reconhecimento da malha fundiária, principalmente onde predomina estabelecimentos da agricultura familiar. O CNIR ainda não é uma realidade e o INCRA não possui funcionários suficientes para uma transformação total de seu modelo de cadastro. O atual estado do cadastro do INCRA não indica que se possa utilizá-lo para implementar características de ação como o remembramento, pois não existem dados gráficos confiáveis, nem atualizados.

A partir do momento que existir um cadastro que possua uma informação gráfica vinculada a informações literais, torna-se possível fazer diversos estudos sobre os mais variados temas. O estado atual de conhecimento da malha fundiária brasileira ainda é muito frágil, mesmo com os avanços da Lei do Georreferenciamento e dos sistemas de gestão.

De acordo com Duarte (2002), as ações de ordenamento que obtiveram sucesso se caracterizam pela riqueza na

exploração das relações no plano político, econômico e social. Nota-se que as políticas adotadas no Brasil alcançam uma relativa exploração nos campos econômicos e sociais, pois visam primeiramente a permanência da agricultura familiar no campo. Os dados atuais permitem afirmar que, mesmo timidamente, as políticas de regularização, crédito e assentamentos do INCRA estão auxiliando na manutenção de número de imóveis rurais no campo relativamente estável.

Ainda segundo Duarte (2002), as ações de ordenamento que lograram êxito comportaram aspectos de identidade regional de comunidades em suas linhas de trabalho. No caso brasileiro, a localização dos assentamentos do INCRA não é escolhida pelos agricultores, enquanto as ações da SRA são pontuais, não sendo realizadas em parceria com a SDT, um órgão que trata de desenvolvimento territorial dentro do próprio MDA.

Ações de ordenamento fundiário como o remembramento pode ser incorporado nas políticas brasileiras. Para tanto, apontou-se aspectos específicos das três políticas públicas de ordenamento fundiário praticadas no Brasil que podem ser úteis nessa direção. O objetivo foi fornecer mais informações sobre a constituição dos programas e apresentar algumas características que poderiam influenciar no andamento dos programas, além de apontar caminhos que as políticas brasileiras poderiam se espelhar nas ferramentas francesas.

As políticas tratadas aqui também podem ser uma importante ferramenta de ordenamento fundiário através do aumento de beneficiários em regiões que não possuem tanto envolvimento de sindicatos e movimentos sociais parceiros das três políticas estudadas. Além disso, a inclusão de medidas como a do remembramento e a troca de parcelas entre agricultores poderiam aumentar o tamanho de imóveis pequenos característicos principalmente da região Sul e Nordeste do país e aumentar a produtividade agrícola. O aumento de produtividade pode contribuir no aumento de renda para a família e auxiliar na redução do êxodo e da pobreza rural, principais objetivos das políticas de acesso à terra.

É importante frisar que países como a França já possuem décadas de história e trabalho com o remembramento e outras políticas de ordenamento fundiário, possuindo no momento um produto atual, que utiliza as ferramentas com olhar atento para o

meio ambiente e para agricultores que necessitam melhorar produtivamente e ecologicamente suas propriedades.

Ao indicar características fundamentais de políticas de ordenamento fundiário, Barthelemy e Barthez (1978), Badouin (1982) e Morin (1999) sempre incluíram a ação de remembramento em seus estudos teóricos de ordenamento fundiário. Essa medida é muitas vezes confundida com a própria definição de ordenamento fundiário. Além deles, Peignot et al. (1999) analisaram diversos elementos que as políticas brasileiras orientadas para a estrutura fundiária ainda não enfrentam, como a baixa produtividade agrícola, o desperdício de recursos naturais, a perda de tempo e desperdício de energia pelas parcelas fragmentadas e o aumento do preço das terras pelo livre mercado de terras. O único ponto combatido é o êxodo rural e a desertificação demográfica. Levando em conta que o modelo de agricultura de cada país é específico, ainda existe um nicho de atuação no Brasil de ações que melhorassem o formato dos estabelecimentos rurais e aumentasse a produtividade, alavancando processos de desenvolvimento rural.

Mesmo com a situação atual, um apontamento de melhoria no cenário é visualizado a partir do desenvolvimento de duas ferramentas de gestão fundiária no âmbito do Ministério do Desenvolvimento Agrário. O SIGEF e o SGT são ambientes adequados para o desenvolvimento de estudos que busquem avanços nas políticas ou a inclusão de novas ferramentas de ação. Já é possível construir diversos projetos pioneiros em municípios que possuem um mapa fundiário completo no SGT ou no SIGEF. Com a integração dos bancos de dados confiáveis que existem nos órgãos públicos será possível potencializar políticas e progredir em resultados mais ousados.

O usuário do sistema de gestão pode utilizar essa ferramenta para desenhar um novo mapa fundiário de um município inteiro, indicando locais de atuação nas mais diversas frentes de políticas. Com os limites dos estabelecimentos rurais certificados pelo INCRA e registrados pelo cartório, torna-se possível identificar imóveis que podem ser desapropriados para reforma agrária tradicional, adquiridos via crédito fundiário, imóveis não certificados e estabelecimentos rurais não regularizados.

Ao incluir o banco de dados de outras instituições, como o IBGE e as informações do CAR, tornar-se possível elaborar

projetos de ordenamento fundiários nos moldes da política agrária francesa, como o remembramento e as trocas de parcelas. A construção das classes de produtividade da política de remembramento, por exemplo, será facilitada com os diversos dados disponíveis.

Dessa maneira, tanto o Estado como a sociedade civil podem acessar informações da estrutura fundiária de uma região de modo quantitativo e qualitativo através de dados literais e gráficos. Assim, o cadastro e seu banco de dados tornam possível abordar fatores fundiários, econômicos, sociais e ambientais em um mesmo sistema, subsidiando ações de ordenamento fundiário e diversas outras políticas.

Espera-se que esta dissertação tenha contribuído para demonstrar o aprimoramento que as políticas públicas de acesso à terra precisam receber para reforçar os objetivos de ordenamento fundiário nelas previstos. Também se almeja que o estudo possa contribuir a apontar o potencial que as ferramentas de gestão têm para inclusão de inovação nas políticas já existentes no país ou na adoção de novas medidas.

REFERÊNCIAS

ABRAMOVAY, R. **Agricultura familiar e desenvolvimento territorial**. Brasília: MDA, NEAD, Consultoria IICA 940/98, 1998.

_____. Para uma teoria dos estudos territoriais. In: ORTEGA, A. C. FILHO, N.A. (org.). **Desenvolvimento Territorial, Segurança Alimentar e Economia Solidária**. Alínea editora. Campinas, 2007.

Acesso em: 15 ago. 2013.

AMENDOLA, M. **Uma avaliação do ordenamento territorial no processo de planejamento governamental: estudo do Rio de Janeiro**. Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas – USP, tese de doutorado, 2011.

BADOUIN, R. **Sócio-Economia do Ordenamento Rural**. Rés Editora. Lisboa. 1982.

BARRAGÁN, J.M. **Ordenacion, planificacion y gestion del espacio litoral**. Tau, Barcelona, 1993.

BARROS, E. R. O. ; CARNEIRO, A. F. T. Qualidade do sistema de certificação de imóveis rurais para estruturação da base geométrica do CNIR - Cadastro Nacional de Imóveis Rurais. In: IV Simpósio Brasileiro de Ciências Geodésicas e Tecnologias da Geoinformação, 2012, Recife. **Anais do IV Simpósio Brasileiro de Ciências Geodésicas e Tecnologias da Geoinformação**. Recife: Universidade Federal de Pernambuco - UFPE, 2012.

BARTHEZ, A.; BARTHÉLEMY, D. Propriété foncière, exploitation agricole et aménagement de l'espace rural. **Revista Économie rurale**, n° 126, p. 6-16. 1978.

BASTIÉ, J. Es um mito la Ordenacion del território? In: BASTIÉ, J. et. al. In: **Reflexion sobre la Ordenaciona Territorial de las Grandes Metropolis**. Mexico: instituto de Geografia/Universidad Nacional Autónoma de México, 49p, 1988.

BOFIP IMPOTS. **CAD - Aménagements fonciers ruraux - Caractéristiques générales des différents modes**

d'aménagement foncier. Disponível em:
<<http://bofip.impots.gouv.fr/bofip/5133-PGP.html>>. Acesso em: 12 ago. 2013.

BONNAL, P. **Evolução e funcionamento do desenvolvimento territorial na França.** Salvador, II Fórum Internacional: Desenvolvimento territorial, articulação de políticas públicas e atores sociais. 12p., 2007.

BRANDÃO, A.C.; SANTOS FILHO, A. V. Sistema de Cadastro Territorial Georreferenciado em Áreas Urbanas. **Revista VeraCidade**, Salvador, n. 3, 2008. Disponível em:
<<http://www.veracidade.salvador.ba.gov.br/v3/images/veracidade/pdf/artigo5.pdf>>. Acesso em: 05 abr. 2013.

BRASIL. **Estatuto da terra.** Brasília, 1964.

BRITO, J.P.M. **Apreciações e reflexões sobre a Norma Técnica para Georreferenciamento de Imóveis Rurais.** Dissertação de Mestrado. Programa de Pós-graduação em Engenharia Civil. Universidade Federal de Santa Catarina. 2004.

BULLARD, R. K. Environmental impact of land consolidation. **Surveying Science in Finland.** Finland, n.1 p 31-36. 1990.

CABEZA, Á. M. Ordenación del território en America Latina. **Scripta Nova. Revista eletrônica de geografia y ciencias sociales**, Universidad de Barcelona, vol. VI, núm. 125, 1 de outubro de 2002.

CARNEIRO, A. F. T. Cadastro e Registro de Imóveis em Áreas Urbanas e Rurais: A Lei 10.267/2001 e experiências em São Paulo e Santo André. **Revista Brasileira de Cartografia**, Rio de Janeiro, v. 53, p. 73-81, 2001.

CARNEIRO, A. F.; ERBA, D. A.; AUGUSTO, E. A. A. Cadastro Multifinalitário 3D: Conceitos e perspectivas de implementação no Brasil. **Revista Brasileira de Cartografia**, nº 64/2. p. 257-271.2012.

CAZELLA, A. A. **Crédito fundiário: reforma agrária de mercado ou instrumento de salvaguarda da agricultura familiar.** Boletim do OPPA, Rio de Janeiro, p. 1 – 4, 01 jun. 2010.

CAZELLA, A. A.; BONNAL, F.; MAFUF, R. S. Multifuncionalidade da Agricultura Familiar no Brasil e o Enfoque da Pesquisa. In: _____ (Org.) **Agricultura Familiar: multifuncionalidade e desenvolvimento territorial no Brasil.** Rio de Janeiro: Mauad X, p. 47-70, 2009.

CAZELLA, A. A.; SENCEBÉ, Y. Política fundiária em zonas rurais: possíveis lições de experiências francesas para o caso brasileiro. **Estudos, Sociedade e Agricultura** (UFRJ), v. 2, p. 409-429, 2012.

CHAMBRE D'AGRICULTURE DE BRETAGNE. **Guide pratique :j'échange mes parcelles pour gagner.** 2011. Disponível em: <[http://www.synagri.com/ca1/PJ.nsf/TECHPJPARCLEF/15874/\\$File/Guide%20%C3%A9change%20parcellaire.pdf?OpenElement](http://www.synagri.com/ca1/PJ.nsf/TECHPJPARCLEF/15874/$File/Guide%20%C3%A9change%20parcellaire.pdf?OpenElement)>. Acesso em: 20 mai. 2013.

CLAPIER, P. **Les plans cadastraux du departement de la Corrèze.** 2007. Disponível em: <http://www.geneacorreze.fr/PDF/plan_correze.pdf>. Acesso em: 01 jun. 2013.

CODE RURAL. **Code rural et de la pêche maritime** Disponível em: <<http://www.legifrance.gouv.fr/affichCode.do?cidTexte=LEGITEX T000006071367>> . Acesso em: 07 abr. 2013.

CONDÉ, P. A. **Acesso à terra e a visão do público não mobilizado em acampamentos: o crédito fundiário do município de Caçador – SC.** Programa de Pós-Graduação em Agroecossistemas, Centro de Ciências Agrárias – UFSC, dissertação de mestrado, 2006.

CONSELHO DA EUROPA. **Carta Européia do Ordenamento do Território.** Lisboa, MPAT/SEALOT, 1983.

COPPIN, O. Les trois temps de l'Aménagement du Territoire en France. **Laboratoire Redéploiement Industriel et Innovation**, n° 44, 22 p., 2001.

CORREIA, F. **Manual de direito do urbanismo**. Volume 1, Almedina, Coimbra. 2001.

DALE, P. F.; MCLAUGHLIN, J. D. **Land information management, an introduction with special reference to cadastral problems in third world countries**. Oxford University Press, 1990.

DEININGER K. et al. **Innovations in Land Rights Recognition, Administration, and Governance**. Banco Mundial, 2010. Disponível em: <<http://siteresources.worldbank.org/INTARD/Resources/335807174581>

DINIZ, C. C. Celso Furtado e o desenvolvimento regional. **Nova Economia**, Belo Horizonte, v. 19, n. 2, Sept. 2009. Disponível em:

<http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-63512009000200001&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 27 Jun. 2013.

DUARTE, A.T.S. **O ordenamento territorial como base para uma nova política de desenvolvimento regional para o semi-árido**. Brasília, DF. Consultoria Legislativa/Estudo/Câmara dos Deputados. 21p. 2002.

ERBA, D. A.; OLIVEIRA, F. L.; LIMA JUNIOR, P. N. **Cadastro Multifinalitário como Instrumento de Política Fiscal e Urbana**. Rio de Janeiro: Ministério das Cidades. 144 p. 2005.

ESTEVES, M. P. **Tecnologias da informação e organização do território brasileiro: as implicações do Cadastro Nacional de Imóveis Rurais (CNIR)**. 2010. Dissertação (Mestrado em Geografia). Instituto de Geociências da Universidade Estadual de Campinas. Campinas, 2010.

FAO/INCRA. **Diretrizes de política agrária e desenvolvimento sustentável para a pequena produção familiar**. Brasília, FAO/INCRA, 1994.

FOOD AND AGRICULTURE ORGANIZATION OF THE UNITED NATIONS. **Towards good land governance**. FAO Land Tenure Policy Series, Draft version 0.1. Rome/Nairobi, 2008.

FREITAS, E. O. **O INCRA e a função social ambiental da propriedade rural: Direito e práticas em vistorias no Rio de Janeiro**. Dissertação de Mestrado. Programa de Pós-Graduação em Sociologia e Direito. Universidade Federal Fluminense. Rio de Janeiro, 2007.

GASTÓ, J., P. RODRIGO, I. ARÁMGUÍZ e C. URRUTIA. **Ordenamiento territorial rural en escala comunal bases conceptuales y metodología**. Instituto de Estudios Urbanos. Pontificia Universidad Católica de Chile. Santiago. 94 p. 1998.

GAUVRIT, L. **Aménagement foncier et réorganisation des exploitations (remembrement, OGAF)**. Organismes : Association pour contribuer à l'amélioration de la Gouvernance de la Terre, de l'Eau et des Ressources naturelles (AGTER). 2012. Disponível em: <http://www.agter.org/bdf/fr/corpus_chemin/fiche-chemin-137.html>. Acesso em: 24 mai. 2013.

GIGNOUX , D.; LAMBERT, R. Démographie, structures: Restructuration foncière par échanges aimables multilatéraux. In: **Économie rurale**. N°119, p.37.1977. p.37.1977. Disponível em: <http://www.persee.fr/web/revues/home/prescript/article/ecoru_0013-0559_1977_num_119_1_4357>. Acesso em: 30 mar.2013.

GIRARDI, E. P. **Proposição teórico metodológica de uma Cartografia Geográfica Crítica e sua aplicação no desenvolvimento do Atlas da Questão Agrária Brasileira**. Tese (Doutorado em Geografia) – Faculdade de Ciências e Tecnologia, Universidade Estadual Paulista, Presidente Prudente, 2008.

GOMES, C. M. P. **A governança da terra em questão: uma análise da política de crédito fundiário no Brasil**. Dissertação de Mestrado. Programa de Pós-graduação em Agroecossistemas. Universidade Federal de Santa Catarina. 249 p. 2013.

GOMES, C. M. P.; LASKOS, A. A.; GODOI, T.. A desgovernança da terra no Brasil: uma análise dos sistemas de informação sobre a realidade fundiária. In: **Anais do III Seminário Internacional novas ruralidades e desenvolvimento sustentável**, 2013, Recife. III Seminário Internacional novas ruralidades e desenvolvimento sustentável, 2013.

GUEDES, S. N. R.; REYDON, B. P. Direitos de propriedade da terra rural no Brasil: uma proposta institucionalista para ampliar a governança fundiária. **Rev. Econ. Sociol. Rural**, v. 50, n. 3, p. 525-544, 2012.

HAESBAERT, R. O mito da desterritorialização e as “regiões-rede”. **Anais do V Congresso Brasileiro de Geografia**. Curitiba: AGB, pp. 206-214.1997.

HUBIN, M. **Pourquoi et comment le remembrement rural change nos campagnes une oeuvre de longue haleine**. 1994. Disponível em: <http://archives.lesoir.be/pourquoi-et-comment-le-remembrement-rural-change-nos-ca_t-19940617-Z086CA.html> Acesso em 04 abr. 2013.

HUSSON, J.-P., MAROCHINI, E. **Les Remembrements agricoles entre économie et écologie**. Norois,44, 195-208.1997.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Censo Agropecuário 2006**. Brasília: IBGE, 2006. Disponível em: <<http://www.sidra.ibge.gov.br/bda/acervo/acervo2.asp?e=v&p=C&z=t&o=11>>.

_____. **Conceituação das características divulgadas**. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/agropecuaria/censoagro/conceitos.shtm>>. Acesso em: 08 de out. 2013.

INSTITUTO NACIONAL DE COLONIZAÇÃO E REFORMA AGRÁRIA. **Manual do SIGEF.** Disponível em <<https://sigef.incra.gov.br/documentos/manual/>>. Acesso em: 22 nov. 2013.

_____. **Manual de Orientação para Preenchimento da Declaração para Cadastro de Imóveis Rurais.** Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária. Abril, 2002. Disponível em: <<http://www.incra.gov.br/arquivos/0275400222.pdf>>. Acesso em: 10 mar. 2013.

_____. **Norma Técnica para Georreferenciamento de Imóveis Rurais.** Ministério do Desenvolvimento Agrário, Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária, Brasília, 42 p., 2003.

_____. **O INCRA.** Disponível em: <http://www.incra.gov.br/o_incra_reforma_agraria_ordenamento_fundiario>. Acesso em: 10 jun. 2013.

INTERNATIONAL FEDERATION OF SURVEYORS. **The FIG statement on the cadastre.** FIG Publication nº 11. 1995.

JUNIOR, E. P. N. **Regularização fundiária urbana e rural.** Seminário: Propostas para um novo Brasil. Conselho da Justiça Federal. Brasília, 2003. Disponível em: <xa.yimg.com/kq/.../14_regularizacao_fundiaria_urbana_e_rural.pdf>. Acesso em: 10 out. 2013.

LACAZE, J-P. **O ordenamento do território.** Lisboa. Instituto Piaget, 1995.

LOCH, C. A realidade do Cadastro Técnico Multifinalitário no Brasil. In: Simpósio brasileiro de sensoriamento remoto, XIII, 2007, Florianópolis. **Anais...** Florianópolis: INPE, 21-26 abril 2007. p. 1281-1288, 2007.

LOCH, C.; ERBA, D. A. **Cadastro técnico multifinalitário: rural e urbano.** Cambridge, MA, USA: Lincoln Institute of Land Policy, 2007.142p.

LOPES, H. M. S. Considerações sobre o Ordenamento do Território. **Revista Millenium**, 1997. Disponível em: <www.ipv.pt/millenium/etc7_hmsp.htm >. Acesso em: 20 jan. 2013

MACHADO, E. G. **Planejamento urbano, democracia e participação popular: o caso da revisão do Plano Diretor de Fortaleza (2003-2008)**. Tese de Doutorado. Fortaleza, Universidade Federal do Ceará. 2011.

MAROCHINI E. **Les remembrements en Moselle entre économie, environnement et société**. Essai de géographie rurale et appliquée, Metz, Thèse UFR Sciences humaines et Arts, 1999.

MELLO, D. F. M. de. **Agroecologia e Educação: ações pedagógicas do Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra - MST**. Dissertação (Mestrado em Agroecossistemas) – Universidade Federal de Santa Catarina. Florianópolis, 2006.

MERLET. M. **Políticas Fundiárias e reformas agrárias**. Caderno de propostas AGTER, 2006.

MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO NACIONAL. **Documento Base para a Definição da Política Nacional de Ordenamento Territorial – PNOT**. Brasília. 2006.

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO. **Programa Nacional de Crédito Fundiário: Consolidação da Agricultura Familiar**. (Manual de Operações). SRA/MDA. Brasília, 2005.

_____. **Referências para uma Estratégia de Desenvolvimento Rural Sustentável no Brasil**. MDA/SDT – CONDRAF. Brasília, 2005.

MORAES, R. Uma tempestade de luz: a compreensão possibilitada pela Análise Textual Discursiva. **Ciência e Educação**, v.9 n.2, p.191-211, 2003.

MORIN, G.A. Aménagement foncier et remembrement. In : Jouve A.-M. (ed.), Bouderbala N. (ed.). **Politiques foncières et**

aménagement des structures agricoles dans les pays méditerranéens : à la mémoire de Pierre Coulomb. Montpellier. CIHEAM, 1999.

MURITIBA, M. J. S; ALENCAR, C. M. M. de. Luta pela terra, reforma agrária e neoliberalismo. In: Congresso da Sociedade Brasileira de Economia, Administração e Sociologia Rural, 45., Londrina-PR. **Anais**. Brasília-DF: SOBER/UDEL, 17p, 2007.

NAKATANI, P.; FALEIROS, R. N.; VARGAS, N. C.. Histórico e os limites da reforma agrária na contemporaneidade brasileira. **Serv. Soc. Soc.**, São Paulo, n. 110, 2012. Disponível em:
<http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-66282012000200002&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 26 Jun. 2013.

NASCIMENTO, R. M. do. **Cadastro de Imóveis Rurais – Instrumento de Justiça Fiscal**. Escola de Administração Fazendária. 2007.

NEUMANN, P. S. **O Impacto da Fragmentação e do Formato das Terras nos Sistemas Familiares de Produção**. Florianópolis, 2003. Tese (Doutorado em Engenharia de Produção) – Programa de Pós-graduação em Engenharia de Produção, EPS - UFSC, 2003.

NEUMANN, P. S.; DIESEL, V.O problema da não-definição da unidade econômica básica na agricultura. In: XLIV Congresso da Sociedade Brasileira de Economia e Sociologia Rural, Fortaleza. **Anais do XLIV Congresso da Sociedade Brasileira de Economia e Sociologia Rural**. Brasília: SOBER, 2006. v. único. p. 1-12. 2006.

OLIVEIRA, A. U. O nó da questão agrária em Mato Grosso do Sul. In: Almeida, R. A. (Org.) **A questão agrária em Mato Grosso do Sul. Uma visão multidisciplinar**. Campo Grande, MS, Ed. UFMS, 2008.

OLIVEIRA, F. P. **Direito do Ordenamento do Território**. Cadernos CEDOUA. Coimbra: Almedina, 2002.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **El proceso de planificación y su aporte al ordenamiento territorial rural.** Santiago, Chile. 38pp. Proyecto Regional GCP/RLA/139/JPN. 2006.

OUEST-FRANCE. **Échanger ses terres pour faire des économies.** 2010. Disponível em <<http://www.ouest-france.fr/>> Acesso em: 10 jul. 2013.

PEIGNOT, B.; MINARD-LIBEAU C.; CORNU P. **Le remembrement rural: Etapes, conséquences, recours.** Editions France Agricole, Paris, 1999.

PEREIRA, J. M. M. **O modelo de reforma agrária de mercado do Banco Mundial em questão: o debate internacional e o caso brasileiro. Teoria luta política e balanço de resultados.** Dissertação de Mestrado. Programa de Pós-graduação em Ciências Sociais em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade, Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2004.

PEREIRA, J. M. M.; SAUER, S.. A "reforma agrária assistida pelo mercado" do Banco Mundial no Brasil: dimensões políticas, implantação e resultados. **Soc. estado.** Brasília, v. 26, n. 3, 2011. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-69922011000300009&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 26 Jun. 2013.

RAFFESTIN, C. **Por uma geografia do poder.** São Paulo: Ática, 1993.

REZENDE, G. C. e GUEDES, S. N. R. Formação histórica dos direitos de propriedade da terra no Brasil e nos EUA e sua relação com as políticas agrícolas atualmente adotadas nesses países. In: COELHO, A. B.; TEIXEIRA, E. C. e BRAGA, M. J. (ORG) – **Recursos naturais e crescimento econômico.** Viçosa: Editora da Universidade Federal de Viçosa. p. 279-311, 2008.

RIBEIRO et al. **Ação discriminatória de terras públicas: procedimentos legais, administrativos e técnicos.** III Simpósio

Brasileiro de Ciências Geodésicas e Tecnologias da Geoinformação. Recife, 2010. Disponível em <http://www.ufpe.br/cgtg/SIMGEOIII/IIISIMGEO_CD/artigos/Cad_Geod_Agrim/Cadastro/A_128.pdf>. Acesso em: 04 ago. 2013.

RIBEIRO, M. R.; MATOS, J. M. da Silva. Acervo fundiário digital do INCRA: ferramenta para gestão e ordenamento fundiário no Brasil. **Campo território: revista de geografia agrária**, v. 6, n. 12, p. 353-360, ago., 2011.

ROUGEAN, P. SAGARMINAGA, Y. **Remembrement et aménagement foncier en France**. 1994. Disponível em: <<http://www.ingeba.org/lurralde/lurranet/lur17/17rougea/17rougea.htm>>_Acesso em: 10 abr. 2013

RÚBIO, M. R. B.; BERTOTTI, L. G. **O cadastro territorial multifinalitário e gestão do território**. *Ambiência*, v. 8, n. 5, p. 741-756, 2012.

SANTOS, M. **O espaço do cidadão**. São Paulo: Nobel, 2000.

SANTOS, R. O. C. **Análise das políticas de obtenção dos Assentamentos Rurais no Brasil de 1985 a 2009: estudo dos assentamentos reconhecidos pelo INCRA no Estado de São Paulo**. FAPESP - Fundação de Amparo e Pesquisa do Estado de São Paulo. Presidente Prudente, 2010.

SANTOS, R. S.; RIBEIRO, E. M. e SANTOS, F. C. S. O problema administrativo na política de assentamentos do Brasil: o caso da fazenda Cascata na Bahia. **Rev. Adm. Pública** [online]. vol.45, n.1, pp. 141-157, 2011.

SCHNEIDER, S. Situando o desenvolvimento rural no Brasil: o contexto e as questões em debate. **Rev. Econ. Polit.**, São Paulo, v. 30, n. 3, Set., 2010. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-31572010000300009&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 26 jun. 2013.

SCHNEIDER, V. Redes de políticas públicas e a condução de sociedades complexas. Civitas - **Revista de Ciências Sociais**, Vol. 5, No 1, 2005.

SECRETARIA DE REORDENAMENTO AGRÁRIO. **Programas**. Disponível em: <<http://portal.mda.gov.br/portal/sra/programas/inst>>. Acesso em: 05 mai. 2013.

SHIGUNOV, T. **Conexão entre o cadastro e o registro público de imóveis – Análise crítica visando a aplicação da Lei n 10.267/01**. Dissertação de Mestrado, Programa de Pós-graduação em engenharia civil, Universidade Federal de Santa Catarina, 2005.

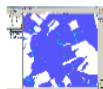
SOTOMAYOR, O., 2008. **Governance and Tenure of Land and Natural Resources in Latin America**. Land Tenure Working Paper 5, Rome: FAO. 2008. Disponível em: <<ftp://ftp.fao.org/docrep/fao/011/ak017e/ak017e00.pdf>> Acesso em 17 mar. 2013.

SOUZA, E. P. R. de. **A Promessa de Compra e Venda no NCC reflexos das inovações nas atividades notarial e registral**. Disponível em: <<http://www.irib.org.br/html/biblioteca/biblioteca-detalle.php?obr=176>>. Acesso em: 08 de mar. 2013.

VILAS BOAS, J. H. **Bases teóricas e metodológicas da abordagem geográfica do ordenamento territorial aplicadas para o desenvolvimento de sistema de banco de dados georreferenciáveis: exemplo da Bacia do Rio Itapicuru**. Tese de Doutorado. USP, 2001.

ANEXOS

Anexo 2 - Memorial descritivo do SGT.

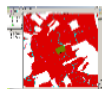


**Programa Cadastro de Terras e Regularização
Fundiária no Brasil**

Meridional Agrimensura Ltda.

Instituto de Terras do Estado de São Paulo

MEMORIAL DESCRITIVO



Imóvel : Sítio Açude Velho

Comarca : Beberibe

Proprietário :

Município : Beberibe

U.F. : CE

Matrícula :

Código OET : 002003-6

Código INCRA :

Área (ha) : 182,6384

Perímetro (m) : 6801,84

DESCRIÇÃO DO PERÍMETRO

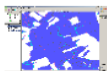
Inicia-se a descrição deste perímetro no vértice **A2DMCAV5** de coordenadas N 9.501.271,45m e E 580.954,58m, situado nos limites do Sítio Encruzilhada e nos limites do Sítio Lagoa do Canto deste, segue confrontando com o Sítio Lagoa do Canto, com os seguintes azimutes e distâncias 163°46'31" e 321,00 m até o vértice **A2DMATY1** de coordenadas N 9.500.963,23m e E 581.044,27m, situado nos limites do Sítio Lagoa do Canto e nos limites do Sítio Lagoa do Amoz deste, segue confrontando com o Sítio Lagoa do Amoz, com os seguintes azimutes e distâncias 166°43'4" e 347,42 m até o vértice **A2DMCLN9** de coordenadas N 9.500.625,10m e E 581.124,09m, situado nos limites do Sítio Lagoa do Amoz e nos limites do Sítio Tapuá deste, segue confrontando com o Sítio Tapuá, com os seguintes azimutes e distâncias 254°42'5" e 1415,27 m até o vértice **A2DMCLN7** de coordenadas N

, 15 de Outubro de 2009

Responsável Técnico

- CREA:

Codigo Credenciamento AKT



**Programa Cadastro de Terras e Regularização
Fundiária no Brasil**

Meridional Agrimensura Ltda.

Instituto de Terras do Estado de São Paulo

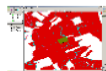
Cálculo Analítico de Área, Azimutes, Lados, Coordenadas Geográficas e UTM

IMÓVEL: Sítio Açude Velho

PROPRIETÁRIO:

MUNICÍPIO: Beberibe - CODIGO OET: 002003-6

Datum: SIRGAS2000 Meridiano Central: 39° W



Estação	Vértice	Coord. N (m)	Coord. E (m)	Azimute	Distância	Escala	Latitude	Longitude
A2DMCAV5	A2DMATY1	9501271,45	580954,58	163°46'31"	321,00	0,99968112	4°30'42,09552" S	38°16'12,91707" W
A2DMATY1	A2DMCLN9	9500963,23	581044,27	166°43'4"	347,42	0,99968130	4°30'52,12994" S	38°16'9,99754" W
A2DMCLN9	A2DMCLN7	9500625,10	581124,09	254°42'5"	1415,27	0,99968148	4°31'3,13679" S	38°16'7,39639" W
A2DMCLN7	A2DMCMO7	950635,8	579798,97	246°7'44"	34,83	0,99963074	4°31'15,34379" S	38°16'51,66207" W
A2DMCMO7	A2DMCLQ4	950624,403	579798,26	253°48'50"	1380,05	0,99962670	4°31'15,62187" S	38°16'52,18682" W
A2DMCLQ4	A2DMCLQ5	9499895,26	579405,15	10°38'11"	5,32	0,99962699	4°31'28,29079" S	38°17'36,90120" W
A2DMCLQ5	A2DVAH17	9499891,08	579408,25	9°34'27"	731,90	0,99962699	4°31'28,10727" S	38°17'36,56062" W
A2DVAH17	A2DMCLL4	9500589,91	578773,34	74°16'21"	96,21	0,99962623	4°31'34,36562" S	38°17'31,28191" W
A2DMCLL4	A2DMCAV6	9500604,75	578531,45	74°4'57"	853,96	0,99962634	4°31'34,88502" S	38°17'31,52688" W
A2DMCAV6	A2DMCAV5	9500638,95	579392,66	74°53'29"	1659,27	0,99962754	4°30'56,23162" S	38°17'4,88579" W

Perímetro : 6801,84 m

Área Total: 1826384,4795 m² 182,6384 ha

Anexo 3 – Título de domínio.



TÍTULO DE DOMÍNIO Nº 24584/2010

Título de Domínio que o Estado do Ceará confere por seu Instituto do Desenvolvimento Agrário do Ceará - IDACE à **MARIA DE LOURDES SOUSA DO NASCIMENTO**.

O ESTADO DO CEARÁ, através do Instituto do Desenvolvimento Agrário do Ceará – IDACE Autarquia Especial Estadual, com fundamento na lei de criação do IDACE, Lei nº 11.412, de 28 de dezembro de 1987, artigo 3º regulamentada pelo Decreto nº 25.909, de 8 de junho de 2000, e nos artigos, 315 e 316, incisos 1 a V, alíneas "a" "b" e "c", da Constituição Estadual do Ceará, e nas Leis Federais nºs. 6.383, de 7 de dezembro de 1976, Lei 8.666/93, com as alterações feitas pela Lei Federal 11.196/2005, artigo 17, e seguintes, na Lei 11.481/2007, Seção III-A, artigos 18-B, 18-F e 22, no Decreto-Lei Federal 2.375, de 24 de novembro 1987, artigo 6º e no que couber no Decreto-Lei 1.676, de 20 de março de 1946, "Lei de Terras do Estado do Ceará", neste ato representado pelo seu Superintendente **RICARDO DURVAL EDUARDO DE LIMA**, brasileiro, casado, Engenheiro de Pesca, portador do CPF nº 163.517.703-00 e RG nº 1103421 – SSP – CE, com endereço profissional à Av. Bezerra de Menezes, 1820 – CEP: 60.325-901 – São Gerardo – Fortaleza – CE, e considerando a implementação dos requisitos estabelecidos na legislação aplicável à matéria, **CONFERE** o presente Título de Domínio, decorrente do processo de Regularização Fundiária de Interesse Social, com ênfase na Agricultura Familiar, o imóvel rural com área de **1,5698 hectares** à **MARIA DE LOURDES SOUSA DO NASCIMENTO, brasileiro(a), desquitado ou sep.judicial, CPF: 000.006.783-09, RG: 1279199 SPSP-CE**, imóvel denominado **SITIO GAVIÃO**, localizado no município de **TURURU**, sob o código do imóvel rural de nº **9501146975404**, destacado da Gleba em sua maior porção de propriedade do IDACE, da **GLEBA TURURU**, conforme Planta e Memorial Descritivo que integram este Título.

Estando a Gleba matriculada sob nº **113, R.01/113/113, fls.01v,02v,03v e 04, livro 02, de 22/04/10 do CARTÓRIO IRINEU**, Processo Administrativo nº **10010163-1**, em nome do Instituto do Desenvolvimento Agrário do Ceará – IDACE, com uma área de **20.781,9056há**.

O proprietário fica obrigado a explorar diretamente e racionalmente o imóvel, preservando-o de qualquer forma da degradação ambiental, obedecendo o Código Florestal Brasileiro.

O Título de Domínio, só produz seus efeitos legais, após o mesmo ser levado ao Cartório de Registro de Imóveis competente para proceder a matrícula e o registro da área supra, respeitando a Lei 6.015/73, lei que dispõe sobre os Registros Públicos.

O referido Título vai assinado pelo Superintendente do Instituto do Desenvolvimento Agrário do Ceará – IDACE e chancelado pelo Senhor Secretário da Secretaria do Desenvolvimento Agrário – SDA, José Nelson Martins de Sousa e pelo Excelentíssimo Senhor Governador do Estado do Ceará, Cid Ferreira Gomes.





RICARDO DURVAL EDUARDO DE LIMA
Superintendente do IDACE

Fortaleza - Ce., 22 de julho de 2011

RICARDO DURVAL EDUARDO DE LIMA
Superintendente do IDACE

Testemunhas


Zuleide Rosa Melo
R.G. 686.402 SSP-CE


José Otacília Carvalho de Sousa
R.G. 401.305 SSP-CE

Proprietário(a)

Anexo 4 – Roteiro de entrevistas INCRA

1 Identificação do entrevistado

1.1 Nome:

1.2 Data:

1.3 Cargo:
de origem:

1.4 Estado/Município

1.5 Fone comercial:

1.6 Celular:

1.5 Correio eletrônico:

1.7 Profissão:

I. Entrevistado e INCRA

1- Você pode apresentar sua trajetória profissional de forma resumida?

2- Qual a missão do entrevistado ?

3- Discorra sobre a presente estrutura da instituição a nível nacional e local (hierarquia, detalhes locais, repartição de responsabilidades)

4- Como funciona a relação entre o Incra nacional e estadual ? O Incra de Santa Catarina tem condições para interferir sobre o Incra nacional ? O órgão é considera centralizado?

5- Objetivos a nível nacional e do estado do INCRA . Qual o objetivo da Diretoria de Ordenamento fundiário? Tem representação em SC ? Quantas pessoas estão envolvidas nessa diretoria ?

6- Maiores problemas que o INCRA quer resolver a nível nacional e do Estado?

II. Descrição técnica do cadastro

7- Você poderia descrever o sistema cadastral que a instituição atualmente utiliza ?

8- Descrever cada um: Cadastro de Imóveis Rurais, Cadastro de Proprietários de Imóveis Rurais, Cadastro de Arrendatários e Parceiros e Cadastro de Terras Públicas. Certificado de Cadastro de Imóvel Rural (CCIR)

9- Quem não possui título de proprietário é encaixado em qual categoria? Como delimitam as categorias?

- 10- O que mudou a partir da lei de 2001 ? A lei criou um novo sistema ou um novo cadastro (CNIR) Qual será a relação do CNIR com os cadastros da pergunta anterior ?
- 11- Que tipo de dados o Sistema atual utiliza? (pedir um modelo dos dados utilizados)
- 12- Como se faz a atualização dos dados ?
- 13- Como se faz o cadastro com os dados coletados? Quem centraliza as informações para fazer o cadastro final ?
- 14- Como se apresenta concretamente o cadastro ? Dados de forma espacial ou tabulado ?
- 15- Como será a gestão das informações obtidas ? Como será a divulgação dos dados. Eles serão públicos ? E atualmente, como funciona ?
- 16- Quais as vantagens e desvantagens do sistema antigo ? E do novo ?
- 17- Como você acha que será o cadastro no futuro ?

III. Questões gerais sobre o conceito do cadastro

- 18- Qual é o principal motivo dos agricultores quererem fazer o cadastro ?
- 19- Falar sobre a representação do INCRA nas cidades (UCM). Número exato e se existe alguma região prioritária.
- 20- Como é o contato do responsável municipal com o agricultor ? É o agricultor que vai até as Unidades ? É feita a conferência dos dados a campo?
- 21- Precisa da carta georreferenciada para vender, lembrar o imóvel atualmente ?
- 22- Existem regiões priorizadas e com maior problema de cadastro em SC ? Como é feito este estudo e quem realiza ?
- 23- Como funciona o convênio com o Exército para regularização fundiária? O georreferenciamento através de fotos aéreas, é possível?
- 24- Diferença entre imóvel (incra), estabelecimento (ibge) e propriedade imobiliária rural (cartório)?
- 25- Por que devemos ter um cadastro geral no Brasil ? Como poderemos utilizar no reordenamento fundiário?

Anexo 5 – Roteiro de entrevista Cartório

I. Identificação do entrevistado

- 1.1 Nome: 1.2 Data:
- 1.3 Cargo: 1.4 Município:
- 1.5 Fone comercial: 1.6 Celular:
- 1.5 Correio eletrônico: 1.7 Profissão:

II. Apresentação do entrevistado e da ANOREG

- 1- Você pode apresentar sua trajetória profissional de forma resumida?
- 2- Que tipo de pessoas são afiliadas a ANOREG? Qual é a diferença entre notário e registrador?
- 3- Que parte dos notários trabalhando com o registro de imóveis em Santa Catarina são representados na ANOREG?
- 4- Têm outras representações dos notários trabalhando com o registro de imóveis no Estado? Qual é a diferença entre ANOREG e SINOREG?
- 5- Qual é a relação entre a ANOREG-SC e o nível nacional ANOREG-BR?
- 6- Porque os notários precisam de uma associação que os representa?
- 7- Quais são os objetivos prioritários da sua organização? Quais são as principais ações da sua organização?
- 8- Qual a missão do entrevistado na organização?

III. O funcionamento dos cartórios de registro de imóveis

9- Quais são as pessoas que trabalham num cartório de registro de imóvel? Quem são o “titular”, o “substituto”, os “prepostos” (sitio internet do poder judiciário)?

10- Qual é a formação dessas diferentes pessoas que trabalham nos cartórios de registro de imóveis de maneira geral?

11- O cartório é descrito como um serviço público do Estado delegado à exploração em caráter privado : você pode explicar isto? (Mesmo subordinados ao Ministério da Justiça, o cartório aparante uma natureza contraditória)

12- Quais são as obrigações dos cartórios em relação ao Estado?

13- Quais são os custos para os agricultores para cada ação que ele realiza no cartório? São diferentes com cada cartório de registro de imóveis no Estado? Tem um controle dos preços?

14- Na lei, está escrito que o cartório é responsável administrativamente e é obrigado a reparar o dano quando tem um erro na afetação de um direito de propriedade. Qual é o procedimento quando tem um erro?

15- Qual é a possibilidade de se fraudas as informações passadas aos cartórios?

16- Qual é a principal irregularidade flagrada pelos cartórios em SC? (No Brasil, a irregularidade mais comum nos Cartórios de Registro é a superposição de várias áreas, ou seja, vários proprietários se dizem donos da mesma terra. Quando isso ocorre, diz-se que a terra possui ‘andares’, para cada proprietário com título irregular para aquela área acrescenta-se mais um andar.)

17- Quais são as diferentes missões de um cartório de registro de imóveis? Quais são as mais importantes?

IV. Descrição técnica do registro de uma propriedade fundiária rural

18- Você pode descrever o procedimento para registrar uma propriedade fundiária rural nos cartórios?

19- Que documentos os agricultores têm que apresentar para registrar sua propriedade?

20- Que são os formulários para preencher? Que dados tem no registro de imóveis? Como são visualizadas as informações?

21- Essas informações são organizadas em um cadastro? Existe uma padronização nacional ou cada cidade tem o seu próprio arranjo de dados?

22- É feita a conferência dos dados ao campo?

23- Como estão as condições de implementação das exigências da lei 2001? O cartório tem/terá condições de se estruturar?

24- Segundo a lei 10.267, foram dados diferentes prazos para o georreferenciamento das propriedades. Algumas já passaram os prazos, estas propriedades já estão apresentando o mapa georreferenciado na hora de utilizar o cartório ?

25- Quem tem acesso ao registro de imóveis? É público?

26- Os agricultores conhecem o procedimento para registrar sua propriedade nos cartórios? Sabem como preencher os documentos?

27- Os cartórios comunicam para explicar o procedimento aos agricultores?

V. A relação entre os cartórios e o INCRA

28- Quais são as diferenças entre os dados do registro de imóvel e os dados do cadastro do INCRA (matricula, imóvel)?

29- Quais são as novas regras na troca de informações entre o INCRA e os cartórios de registro de imóveis desde a lei de 2001? Elas são respeitadas?

30- Quando os cartórios precisam do CCIR para registrar uma propriedade?

31- Como é a relação do INCRA com cartórios, há contato entre os dois organismos, ocorrem reuniões, palestras, etc ? Pode ter uma comunicação direta entre os cartórios de registro de imóveis e o INCRA sobre os dados fundiários?

32- Já foi apresentado o Sistema de Gestão Fundiária (Sigef), do INCRA, a vocês? Como está o andamento desse sistema em SC?

33- Qual o interesse dos cartórios no cadastro do INCRA?

34- Porque você acha que os 2 sistemas (INCRA e Registros) nunca foram unidos? A lei 10.267 irá funcionar?

Anexo 6 – Roteiro de entrevistas SRA, SERFAL e INCRA.

1.1 Nome:

1.2 Data:

1.3 Cargo:
de origem:

1.4 Estado/Município

1.5 Fone comercial:

1.6 Celular:

1.5 Correio eletrônico:

1.7 Profissão:

2 Identificação da entidade do entrevistado Qual sua trajetória de vida com relação as às políticas de acesso a à terra.?

3 Identificação da entidade do entrevistado

Nome

Objetivo

Criação da organização: ano e principais razões

Principais atuações e metas

Atores sociais que a integram

Espaço de atuação no território: () município () região () estado () país

Conjunto da população atendida ou segmento social?

3 . Qual é a sua trajetória de vida em relação às políticas de acesso à terra?

4

Quais foram as demandas que resultaram na elaboração??? dos Programas?

4.1

a) Por parte de quem?

b) E atualmente, quais são as principais demandas? Elas continuam as mesmas?

4.2 Os movimentos sociais tiveram peso político na formulação dessa política?

a) Se sim, quais movimentos influenciaram mais?

b) Porque foram esses movimentos que se envolveram?

c) Tiveram outros atores envolvidos? Quais?

5 Combate à pobreza no campo

5.1 Como o Cadastro de Terras pode contribuir na manutenção da agricultura familiar?

5.2 Como você acha que essa política pode contribuir na superação da combate à pobreza no campo?

5.3 Como é feita a divulgação deste Programa?

5.4 Estes Programas estão alcançando o segmento mais pobre do meio rural?

5.5 As taxas de cartório interferem no sucesso do Programa nas comunidades mais desfavorecidas economicamente?

6 Cadastros de Terras

6.1 Qual é a relação que existe entre o Programa de Cadastro de Terras da SRA e o Cadastro de Imóveis Rurais do INCRA?

6.2 Esse cadastro não poderia servir como um registro, tal como é feito nos cartórios?

6.3 Qual a possibilidade de conexão entre esses cadastros e os registros nos cartórios?

6.4 O que se pretende fazer com os dados após o cadastro ser finalizado?

6.5 Como está a situação do Sistema de Monitoramento de Terras no país?

6.6 Existe alguma previsão de estabelecer o este Sistema em SC?

6.7 Qual é a relação que existe entre o Programa e o Sistema de Cadastro Ambiental do Ministério do Meio Ambiente (antigo Programa Mais Ambiente)?

7 Georreferenciamento de terras

7.1 Qual a situação do mapeamento geográfico das terras rurais no país?

A) E em SC?

7.2 Quais são os principais problemas na atualização dos dados de agrimensura para os georreferenciamento?

7.3 Como o mapa georreferenciado brasileiro pode atuar na função de lembrar as propriedades parceladas e mal desenhadas?

7.4 Como os Programas podem tornar-se ferramentas que proporcionem às propriedades rurais uma preocupação com a sustentabilidade ambiental?

8 Ordenamento Agrário

8.1 Em que medida os Programas da SRA poderão ordenar o meio rural brasileiro?

8.2 Você acha que o Estado deve ter mais controle sobre o mercado de terras no meio rural brasileiro?

a) Se sim, como o PNCF e o Programa de Cadastros e Regularização poderiam ajudar no controle de mercado de terras brasileiro?

8.2 Existe uma cobrança de metas para os Estados?

a) Como acontece?

8.3 Os problemas e potencialidades das regiões beneficiadas pelo Programa já estão sendo levantados a partir desses cadastros?

8.4 Você considera a regularização fundiária como sendo uma ferramenta de ordenamento agrário?

a) Caso ainda não seja, ela pode se tornar-se, caso ainda não seja? Como?

8.5 Você considera o crédito fundiário como sendo uma ferramenta de ordenamento agrário?

a) Caso ainda não seja, ela pode se tornar? Como?

9 Programas – gerais

9.1 Como está a situação do Sistema de Monitoramento de Terras no país?

9.2 Existe alguma previsão de estabelecer este Sistema em SC?

9.3 Quais foram as mudanças significativas que ocorreram no decorrer do projeto? Porque foram implantadas?

9.4 Você tem sugestões para os Programas que ainda não foram postas em prática? Qual o motivo delas não estarem sendo aplicadas?

9.5 Na sua opinião, é melhor o Estado focar as políticas públicas nos agricultores que são ou poderão ser consolidados ou tentar atender todos os segmentos da agricultura familiar?

10 Outros comentários que achar pertinente