



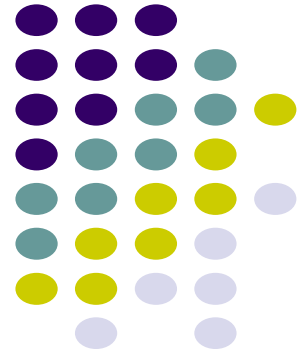
Governança de Terras para preservar a Floresta Amazônica



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador Fabiano Contarato

REQ
00048/2022

Dr. Bastiaan Philip Reydon
UNICAMP e KADASTER
INTERNATIONAL
bastiaan.reydon@kadaster.nl





Prof. Dr. Bastiaan Philip Reydon

- Economista da USP, Professor Titular Aposentado do Instituto de Economia da UNICAMP;
- Professor do International Center for Land Policies Studies and Training de Taiwan. Professor Visitante das Universidades de Utrecht, Leiden e Twente (Holanda) e Wisconsin (EUA).
- Consultor INCRA, FAO, BID, IFPRI, IFAD, GIZ, Banco Mundial, Terra Institute e USAID entre outros, para assuntos de Mercados de Terras e Políticas Fundiárias.
- Atualmente presta serviços como Senior Project Manager e Advisor do Kadaster Internacional.

Conteúdo



- O que é Governança de terras e o papel do cadastro
- O desmatamento e a situação fundiária
- A Governança de terras no Brasil
- Principais gargalos na Governança de Terras no Brasil
- O KADASTER e os Países Baixos

Uma Introdução à Governança de Terras



Arcabouço para a Governança de terras



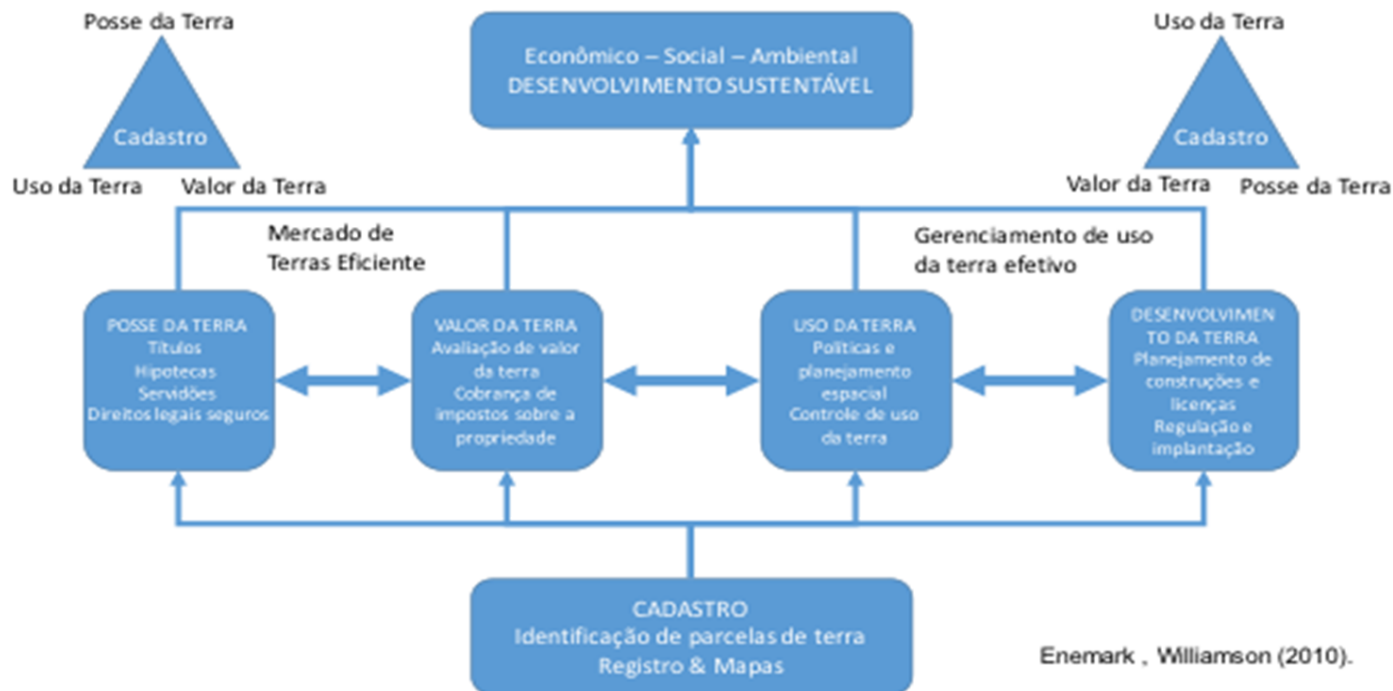
A administração da terra relaciona as pessoas à terra e informa

no **"como"**,
o **'o que'**, o
'quem', o
'quando' e o
'Onde' de terra
posse, uso da terra,
valor da terra e
desenvolvimento
da terra



Os sistemas de administração fundiária são a base para registrar a complexa gama **de direitos, restrições e responsabilidades** relacionadas as pessoas, políticas e locais.

Perspectiva Global de Administração Fundiária



Enemark, Williamson (2010).

Source: Enemark, Williamson (2010)

O que é Governança Fundiária?



- Governança da Terra é o conjunto de regras, processos e organizações pelas quais se determina o acesso e o uso da terra num país;
- Pode-se citar: as políticas, a legislação, as regulamentações, os programas, os papéis e relações organizacionais, a capacidade de implementação, a disponibilidade de pessoal e os sistemas de informações disponível.

Benefícios da Governança de Terras (H)



- a. **Transparência na gestão territorial e garantias aos direitos em geral** – a transparência e busca de eficiência na gestão da terra cria um ambiente propício aos negócios, e por sua vez, leva a uma maior confiança nas instituições governamentais;
- b. **Combate à pobreza** – a maior parte da pobreza no Brasil se está entre os que habitam e/ou trabalham em propriedades em áreas cujos direitos de propriedade não são claramente definidos, tanto no campo quanto nas cidades. Um importante mecanismo para aliviar a pobreza consiste em reconhecer estes direitos, na sua regularização e estabelecer limites para que novos ocupantes não surjam;

Benefícios da Governança de Terras (II)



- d. **Segurança nos direitos associados à posse da terra** - garantir a segurança em toda a gama de direitos à terra ajuda na estabilidade social e incentiva o uso adequado da terra;
- e. **Direitos de propriedade transparentes** - segurança e regularidade nos direitos de propriedade são essenciais para a organização dos mercados de terras. A adequada regulação do mercado de terras propicia negócios e trocas de terras transparentes tornarão as terras mais líquidas;
- f. **Identificação** de propriedades e definição de responsabilidades sobre o uso e ocupação dos diferentes tipos solo, inclusive para fins judiciais: privadas, públicas, devolutas, reservas etc



O desmatamento na Amazonia e a situação fundiária brasileira



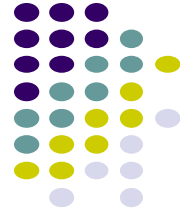


Contextualização

- Expansão agrícola desordenada
- Pressão sobre a floresta (desmatamento);
- Maior parte do desmatamento ocorre em terras publicas não destinadas;
- Corrupção/grilagem de terras
- Pequenas e grandes propriedades marcadas pela Informalidade
- “Ilhas de Formalidade”



Fonte: Documentário “De quem é a terra?”
(<https://governancadetererras.com.br/2017/documentario/>)



Tuca Vieira

Livro Branco da grilagem de terras INCRA (1999:2)

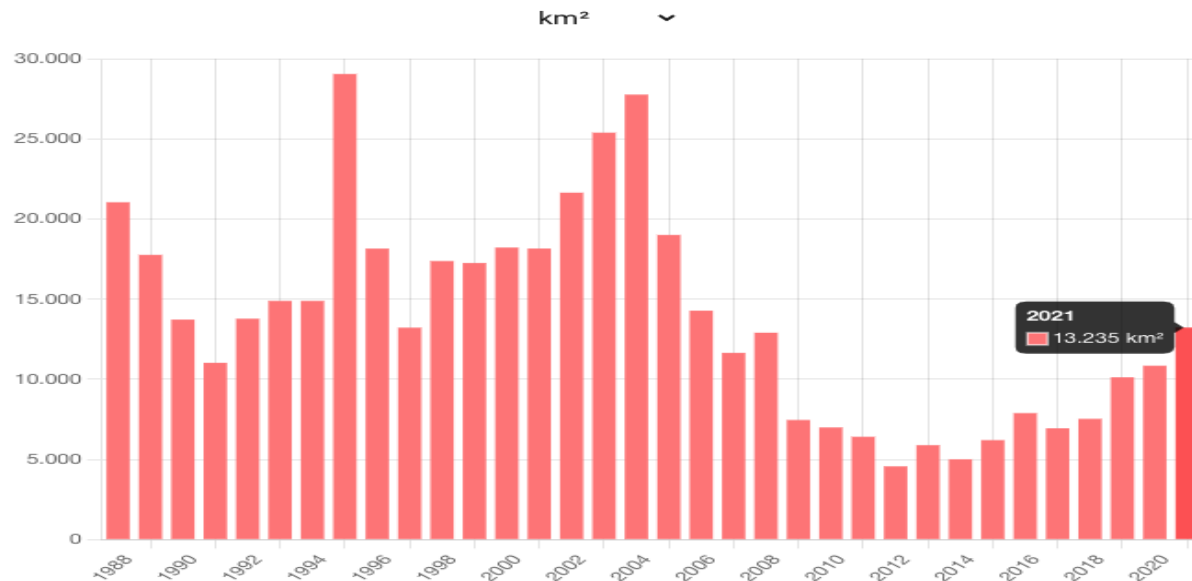


- *“A grilagem é um dos mais poderosos instrumentos de domínio e concentração fundiária no meio rural brasileiro. Em todo o país, o total de terras sob suspeita de serem griladas é de aproximadamente 100 milhões de hectares - quatro vezes a área do Estado de São Paulo ou a área da América Central mais México. Na Região Norte, os números são preocupantes: da área total do Estado do Amazonas, de 157 milhões de hectares, suspeita-se que nada menos que 55 milhões tenham sido grilados, o que corresponde a três vezes o território do Paraná. No Pará, um fantasma vendeu a dezenas de sucessores aproximadamente nove milhões de hectares de terras públicas”*

Desmatamento na Amazonia Legal - Brasil



EVOLUÇÃO ANUAL DO DESMATAMENTO CONSOLIDADO (PRODES)



Fonte: PRODES/INPE. Taxa anual de desmatamento calculada para o período de agosto a julho. Ex: Taxa de 2020 considera o período de agosto 2019 a julho de 2020.

Nos últimos 12 meses, de agosto de 2021 a julho de 2022, foram derrubados 10.781 km² de floresta, o que equivale a sete vezes a cidade de São Paulo.

Essa foi a maior área devastada dos últimos 15 anos para o período, sendo 3% superior à registrada no calendário passado, entre agosto de 2020 e julho de 2021. IMAZON

FONTE: PRODES (2022).

Desmatamento - terras devolutas



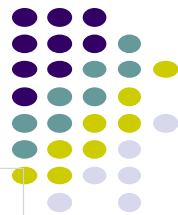


Tabela - Area desmatada na Amazonia por categoria - 2012 à 2016.

Categoria	2014		2015		2016	
	(Km ²)	(%)	(Km ²)	(%)	(Km ²)	(%)
Terras Indígenas	71	1,6	62	1,2	88	1,3
Unidade de Conservação Federal	120	2,8	184	3,5	201	2,9
Unidade de Conservação Estadual	174	4	233	4,4	322	4,6
Áreas de Proteção Ambiental	202	4,6	245	4,7	207	3,0
Assentamentos Rurais	1269	29,2	1437	27,3	1986	28,6
Propriedades privadas	883	20,3	1113	21,2	2462	35,5
Terras Públicas Fedral	584	13,4	670	12,7	855	12,3
Terras Públicas Estaduais	0	0	7	0,1	59	0,9
Sem informação	1047	24,1	1306	24,8	758	10,9
total geral	5350	100.0	5256	100.0	6938	100,0

Fonte: Moutinho et al. (2016).

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



Categorias	Hectares	%
Propriedade privada do CAR	173.844.446	20,4%
Propriedades privadas do SIGEF	188.782.796	22,2%
Propriedades privadas do Programa Terra Legal	9.830.630	1,2%
Territórios Quilombolas	3.117.971	0,4%
Assentamentos de Reforma Agrária	41.736.096	4,9%
Territorios Comunitarios	1.779.373	0,2%
Reservas Indígenas	112.412.239	13,2%
Unidades de Conservação	93.403.026	11,0%
Áreas militares	3.006.965	0,4%
Terras não designadas	54.599.607	6,4%
Terras não registradas	141.454.569	16,6%
Rodovias, áreas urban area and corpos d'água	26.310.500	3,1%
Total Brasil	850.278.218	100,0%

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

FONTE: Sparoveck et al (2019)

Especulação com o desmatamento na Amazonia

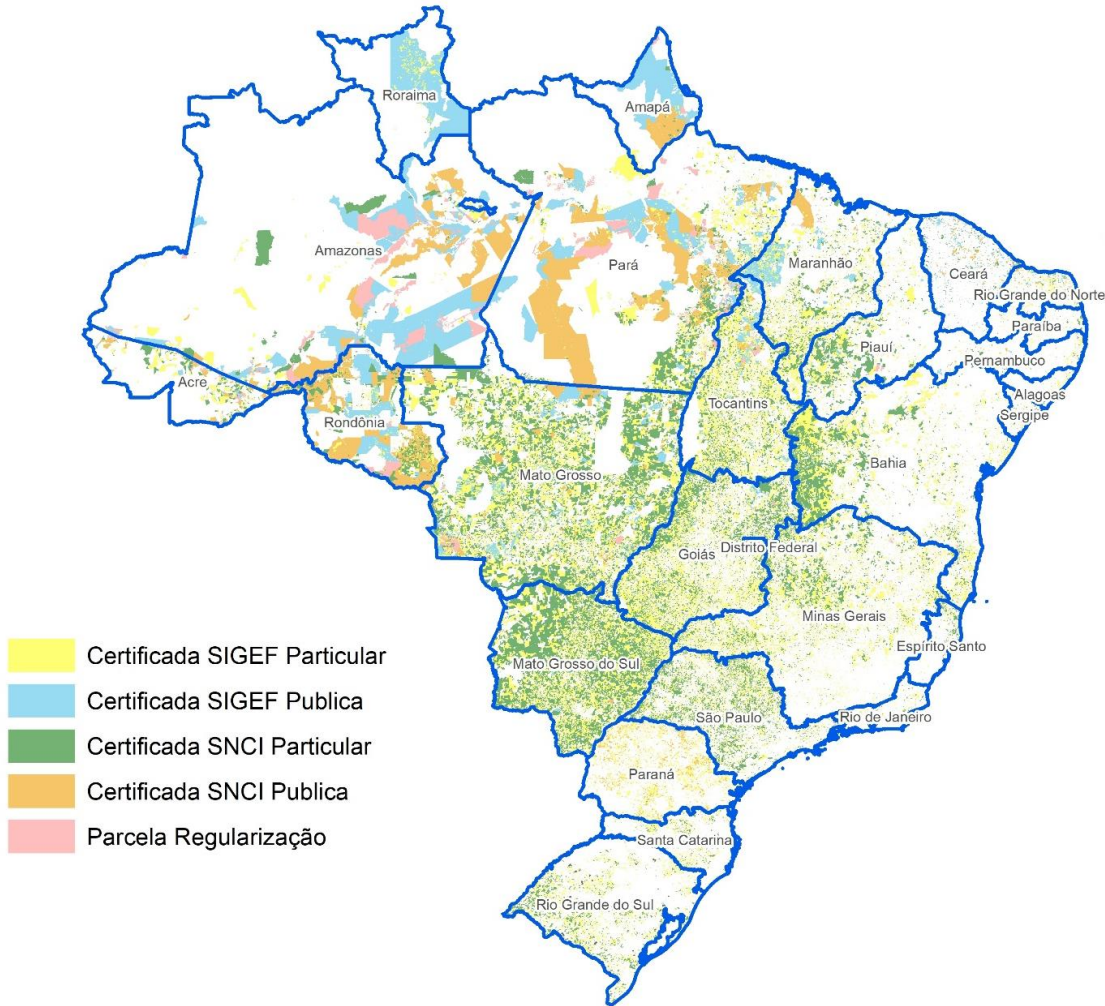


Preço medio de terras com floresta e pastagens – estados da Amazônia - R\$ de 2015

ESTADOS	Floresta R\$/ha	Pastagens R\$/ha	Variação %
Acre	534,25	3.246,80	608%
Amapá	470	1.006,50	214%
Amazonas	574,33	1.448,38	252%
Pará	1.715,09	2.976,84	174%
Rondônia	2.453,40	7.288,89	297%
Roraima	817	1.277,50	156%
Mato Grosso	3.005,80	6.906,20	230%
<i>Média NORTE</i>	<i>1.367,12</i>	<i>3.450,16</i>	<i>252%</i>
Fonte: FNP 2016			

Situação Fundiária do Brasil

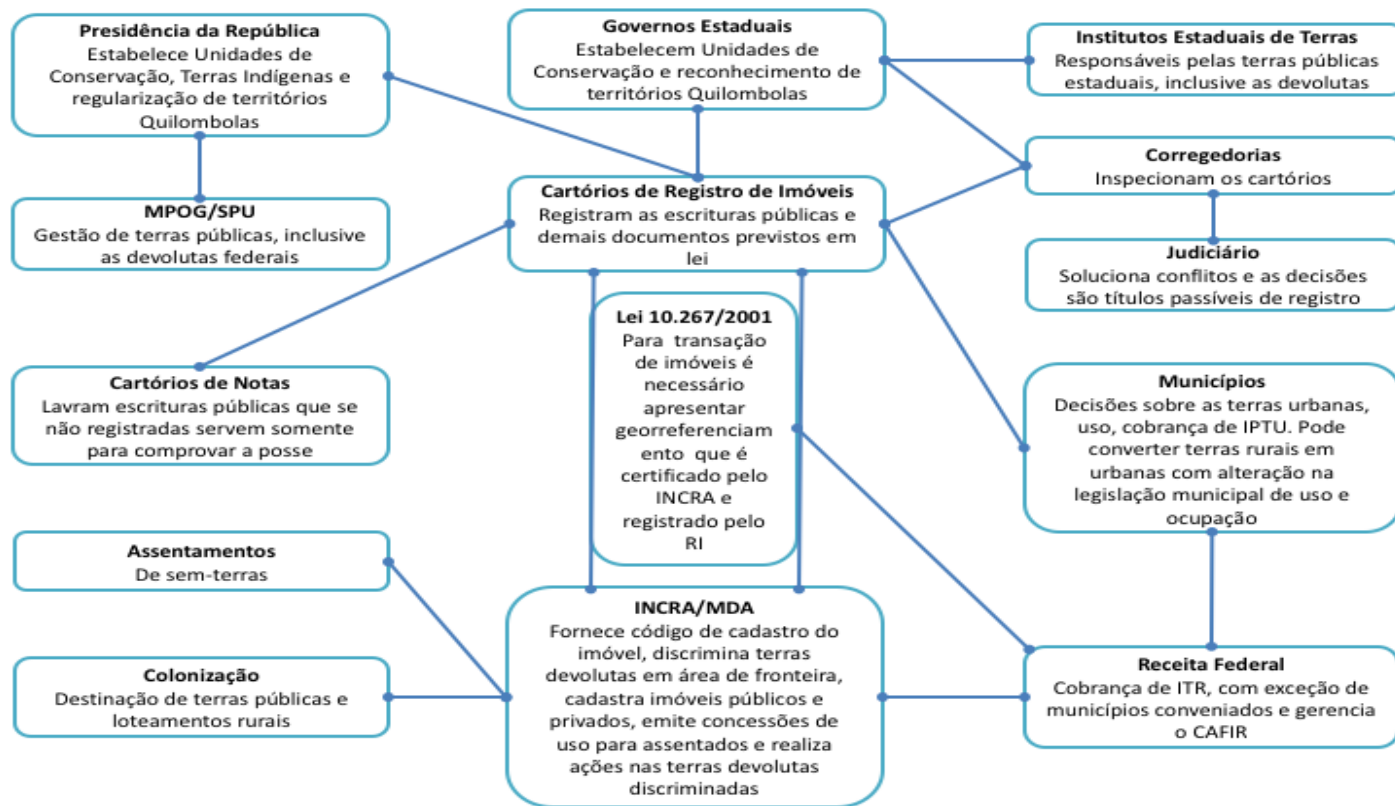
“Ilhas de Formalidade”





ADMINISTRAÇÃO FUNDIÁRIA BRASILEIRA: UMA BREVE INTRODUÇÃO

Situação atual da Administração Fundiária no Brasil



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

Questões que geram indefinições nos direitos de propriedade no Brasil



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

Evidencias da débil Governança de Terras no Brasil



- CPI da Grilagem de Terras na Amazônia (2002);
- segundo Lima (2002), foram cancelados 48,5 milhões de hectares de propriedades registradas junto aos respectivos cartórios [em 14 comarcas no AM](#);
- O CNJ cancelou 410 milhões de hectares de 5,5 mil registros de imóveis rurais nos cartórios do estado do Pará em 2009 - Rodrigues et al(2013);
- O Juiz da Vara Agraria do Piauí bloqueou 6 milhões de há de registros de imóveis e vários cartórios entre 2014 e 2017;
- Muitos conflitos pela terra – rural e urbana;



Principais avanços na Governança de terras no Brasil

Importantes avanços recentes na governança fundiária no Brasil



- Cadastro – Rural - Lei 10.267/2001 SNCI, SIGEF, CNIR e SINTER (2016); CAR
- Papel dos agrimensores no georeferenciamento CNIR e CAR
- Grupo Interministerial de Governança Fundiária 2010-2014
- Gestão das Terras Públicas – Câmara Técnica do Terra Legal
- Regularização - legislação, práticas - vários órgãos – SPU, Terra Legal, INCRA (Assentamentos), Corregedorias estaduais;
- Voluntary Guidelines (FAO); LGAF (Banco Mundial); ISO 19152 – LAND ADMINISTRATION DOMAIN MODE; IGIF-UN-GGIM

Importantes avanços recentes na governança fundiária no Brasil



- Relatório do TCU sobre GOVERNANÇA DE SOLOS EM ÁREAS NÃO URBANAS. TC 011.713/2015-1 – propostas na mesma linha dos apresentados por estes estudos;
- Comitê de Governança de Terras – SRB/UNICAMP/INCRA e outros
- LEI -13.465/17 – Simplifica e integra a regularização fundiária rural e urbana
- MP 910 e PL 2633/2020 são desnecessárias – apenas ampliam as possibilidades de regularização;

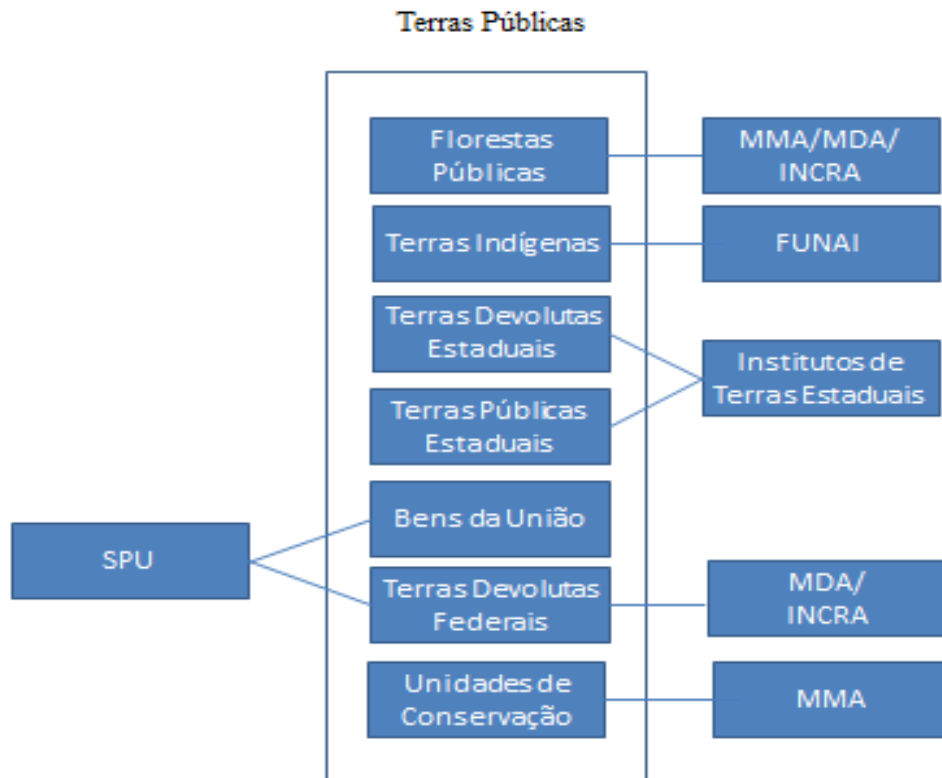
NÚMEROS GERAIS ACERVO FUNDIÁRIO			
Administração Direta do Incra			
Tipo	Polígonos	Área (ha)	% do total
ASSENTAMENTOS	7.674	75.925.788,39	8,92
TERRITÓRIOS QUILOMBOLAS	420	2.866.543,77	0,34
CERTIFICAÇÃO DE IMÓVEIS/PARCELAS PUBLICO	27.312	95.755.667,21	11,25
CERTIFICAÇÃO DE IMÓVEIS/PARCELAS PARTICULAR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

Gestão de Terras Públicas



- A experiência da Câmara Técnica do Programa Terra Legal -
- Associação Nacional dos Institutos de Terras Estaduais (ANOTER) e Exército Brasileiro
- Terra Legal

Terras Públicas – cadastro inexistente

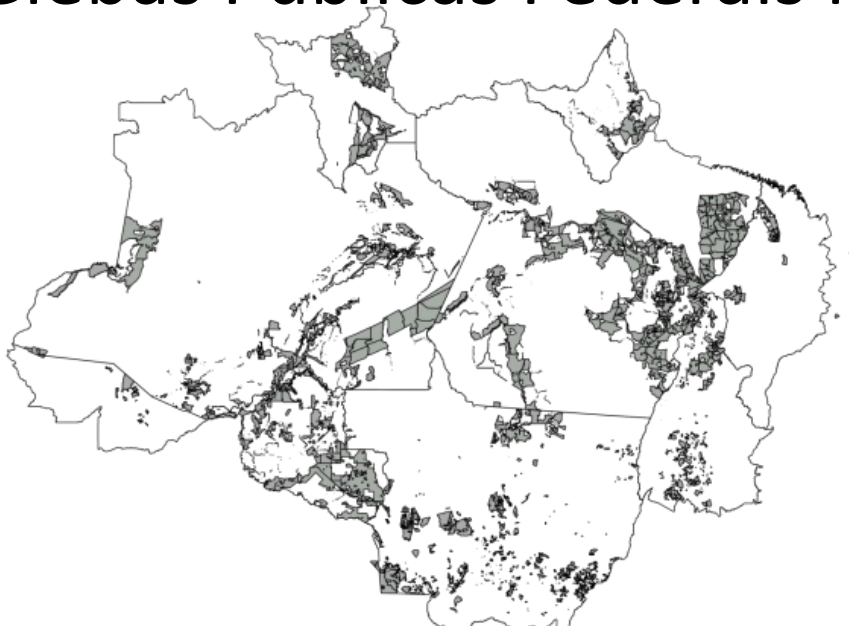




Regularização - Terra Legal

- O Programa Terra Legal, criado pela Lei 11.952 de 2009, foi desenhado para enfrentar os problemas fundiários através da regularização fundiária da Amazônia Legal.
- Funcionamento:
 - a) georeferenciamento
 - b) destinação
 - c) regularização

Glebas Públicas Federais Não Destinadas



**59 milhões
de hectares**

**Equivalente
ao tamanho da
Espanha e
de Portugal
juntos**

Georeferencing and titling of federal public land in the Legal Amazon							
	2009	2010	2011	2012	2013	2014	Total
Number of georeferenced parcels	-	835	17,583	23,887	23,638	41,866	107,809
Area of georeferenced parcels (ha)	-	128,784	1,551,071	2,166,971	1,572,288	4,504,704	9,923,818
Number of regularization titles	245	274	636	2,392	4,649	10,535	18,731
Area of regularization titles (ha)	70,699	274,095	36,634	177,243	353,262	10,109,249	11,021,182

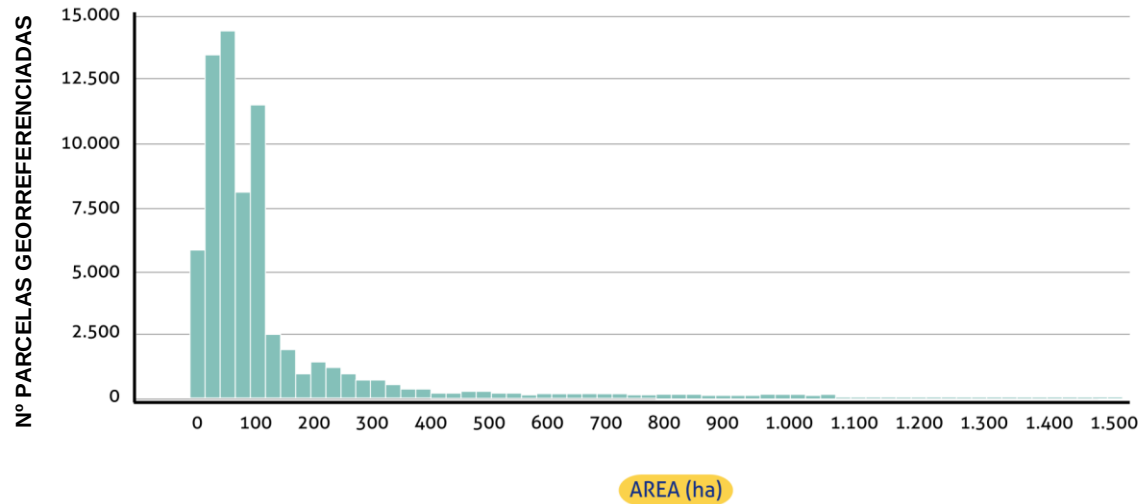
Source: Serfal, 2015.

REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA I – Terra Legal 2009-15



DESTINAÇÃO das TERRAS	Million ha	%
Terras federais destinadas pelo TL até janeiro de 2016	38.202.778	67.5%
À FUNAI (Terras Indígenas)	2.292	0.0%
Ao INCRA	92.047	0.2%
À SPU	55	0.0%
Ao MMA (Unidades de Conservação)	6.271.543	11.1%
Ao MDA (Reforma Agrária/ regularização fundiária)	31.836.841	56.2%
Terras federais sob estudo	8.288.868	14.6%
Terras a serem consultadas	6.808.354	12.0%
Terras federais atribuídos antes da entrada em vigor do CT	2.000.000	3.5%
Títulos emitidos (regularização)		
Land titles emitted until January 2016	1.300.000	2,3%
TOTAL FEDERAL LANDS IN THE MANDATE OF TERRA LEGAL	56.600.000	100%

QUEM FORAM OS BENEFICIÁRIOS DO PROGRAMA TERRA LEGAL?



95% DOS BENEFICIÁRIOS POSSUEM LOTES COM ATÉ 4MF
5% DOS BENEFICIÁRIOS POSSUEM LOTES ACIMA DE 4MF



Desafios na Governança de Terras no Brasil



Governança de terras efetiva



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

Governança de Terras efetiva II



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

Passos para a construção de Governança Fundiária eficiente (I)



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

Passos para a construção de Governança Fundiária eficiente (II)



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



Governança brasileira na pratica



Tudo acontece em algum lugar no
e em algum momento.

GRATO pela atenção

Prof. Dr. Bastiaan P. Reydon

bastiaan.reydon@kadaster.nl

e Bastiaan@unicamp.br

