



Nota técnica preliminar sobre o anúncio de Medida Provisória de regularização fundiária autodeclarada

17/10/2019

Gerd Sparovek^a, Bastiaan Reydon^{b,c}, Richard Torsiano^d, Luís Fernando Guedes Pinto^e, Gabriel Siqueira^c, Vinicius Guidotti^e

- a. Geolab – Esalq/USP
- b. Kadaster, NL
- c. Grupo de Governança de Terras da Unicamp
- d. Consultor Internacional em Governança e Administração de Terras e Ex-Diretor de Ordenamento da Estrutura Fundiária do Incra
- e. Imafloira

Introdução

No dia 1 de outubro o titular da Secretaria Especial de Assuntos Fundiários do Ministério da Agricultura (SEAF/MAPA) anunciou a edição em breve de uma Medida Provisória (MP) para promover a regularização fundiária por meio da autodeclaração de ocupantes de imóveis rurais¹. O governo estima haver 800 mil imóveis rurais sem títulos no país e espera regularizar 750 mil em 2019, após a aprovação da MP².

Regularização fundiária representa o ato de destaque ou transferência de terras do patrimônio público para o privado por órgãos de terra. Em seguida ocorre o cadastro das terras, passo necessário para o registro da situação jurídica dos imóveis rurais. A clareza e a segurança da situação fundiária das terras são pré-requisitos para o ordenamento territorial e o funcionamento adequado de diversas políticas agrárias, agrícolas, ambientais e sociais. Incertezas fundiárias dificultam ou impedem o desenvolvimento rural, o fortalecimento da produção agropecuária, a conservação dos recursos naturais, a equidade e a garantia de direitos no meio rural³. A regularização fundiária e a manutenção de um cadastro de terras qualificado devem, portanto, ser uma iniciativa de alta prioridade de qualquer governo, como forma de garantir o bom funcionamento das diversas políticas aplicadas ao meio rural.

A prioridade no Brasil é ainda maior, dada a débil e complexa situação da governança fundiária brasileira, que desagua em conflitos fundiários, violência, desigualdade na distribuição de terras, além das elevadas taxas de desmatamento ilegal e grilagem de terras públicas^{4,5}.

A fragilidade fundiária não é limitada por recursos tecnológicos e operacionais, dada a disponibilidade atual de ferramentas de sensoriamento remoto e geoprocessamento de baixo custo e grande escala de aplicação.

A necessidade de soluções definitivas e de curto prazo às inseguranças sobre a propriedade da terra e suas respectivas responsabilidades é fato inquestionável e é louvável que o atual governo esteja ocupado em propor medidas que aliem agilidade e segurança no encaminhamento desta questão.

Esta nota técnica tem o propósito de avaliar, de forma preliminar, a proposta de uma solução de regularização fundiária a partir de um processo de autodeclaração pelos possíveis ocupantes de terra, como sugerido pelo MAPA.

Método

Parte da avaliação desta nota técnica foi baseada em uma publicação de 2019 do artigo científico *Who Owns Brazilian Lands?* da revista *Land Use Policy*⁶. O estudo foi resultado de uma colaboração entre diversos grupos de pesquisa, liderados pelo Imaflora e pelo GeoLab-Esalq/USP, no âmbito do projeto Atlas da Agropecuária Brasileira⁷.

No estudo todas as bases fundiárias oficiais e disponíveis publicamente em formato geoespacial foram agrupadas numa única referência fundiária para o Brasil. Foram analisadas 18 bases de dados, como do INCRA, FUNAI, MMA, DNIT e IBGE. Os imóveis privados foram aqueles registrados no SIGEF, CAR, Programa Terra Legal e os Territórios Quilombolas. Assentamentos rurais foram considerados como terras públicas. Os dados do CAR foram coletados do Serviço Florestal Brasileiro, em 18 de dezembro de 2018.

Destacamos nesta nota os resultados relevantes a respeito da distribuição da terra em diferentes categorias fundiárias e as sobreposições existentes entre elas, que devem ser consideradas na avaliação da viabilidade de um mecanismo de autodeclaração para a regularização fundiária. Também sustentam os argumentos dos autores desta nota o processo de validação do CAR (Cadastro Ambiental Rural) a partir de dados organizados pelo Observatório do Código Florestal e de um estudo de 2019 sobre os registros do Imposto Territorial Rural (ITR)⁸.

Resultados

Na base de dados do SNCR⁹ (Sistema Nacional de Cadastro Rural do INCRA), que é literal (não geográfica e por isto não permite análises de sobreposição necessárias na avaliação da qualidade espacial dos registros) existem cerca de 6 milhões de imóveis declarados ocupando em torno de 600 milhões de hectares. Já nas bases geográficas utilizadas no artigo *Who Owns Brazilian Lands?* foram identificados 4,5 milhões de imóveis rurais privados no Brasil que ocupam uma área de 375 milhões de hectares (Tabela 1).

Tabela 1. Categoria, número e área total e relativa de imóveis rurais privados no Brasil¹

Categorias fundiárias	Área (milhões de ha)	%	Número de imóveis	%
Cadastro Ambiental Rural (CAR)	174	46	4.008.014	89
SIGEF	189	50	379.577	8
Programa Terra Legal titulado	10	3	116.854	3
Território Quilombola titulado	3	1	378	0
Total	376	100	4.504.823	100

¹ Com base na análise do artigo *Who Owns Brazilian Lands?* da revista *Land Use Policy*⁶

Destas quatro bases fundiárias, apenas as categorias SIGEF, Território Quilombola titulado e Terra Legal titulado apresentam condição fundiária consolidada.

A maioria dos imóveis considerados (89%) e aproximadamente metade da área (46%) vêm de registros autodeclarados no CAR, sobre os quais não é possível concluir a respeito da situação fundiária formal. No entanto, nos dados da base do CAR de agosto de 2017 também havia como informação autodeclarada a situação da titulação do imóvel. Naquele momento 82% dos imóveis foram declarados como propriedade, enquanto 17% como posse. A extrapolação desta proporção para os dados do CAR de dezembro de 2018 resultaria em 681 mil imóveis declarados como posse. Todavia, esta extrapolação deve ser tratada com cautela, pois ela assume que o padrão de regularização fundiária é constante ao longo do período de registro no CAR, o que não é possível afirmar com certeza.

Segundo as declarações do Secretário Especial da SEAF/MAPA, a Medida Provisória também teria o propósito de regularizar a situação fundiária de lotes de assentamentos rurais. Utilizando os dados da malha fundiária são identificados 7.547 assentamentos rurais no Brasil, os quais ocupam uma área de 42 milhões de hectares. A partir dos dados divulgados pelo INCRA sobre a capacidade de ocupação destes assentamentos, estima-se a existência de 935.797 lotes, sobre os quais também não é possível conhecer a situação fundiária, e que, portanto, podem necessitar de regularização.

Finalmente, ainda há 17% do território nacional sem qualquer registro em bases fundiárias oficiais e disponíveis publicamente em formato geoespacial. Estas lacunas devem aumentar ainda mais o número de imóveis com pendência para regularização fundiária.

Independentemente da dificuldade e incerteza em se estimar a quantidade de imóveis com pendência quanto à regularidade fundiária, a experiência do CAR permite avaliar as dificuldades de um processo autodeclaratório para solucionar os problemas de regularização fundiária no Brasil. Embora o CAR não tenha o propósito de constituir uma base de dados sobre a propriedade formal das terras, o seu funcionamento exige que os detentores de imóveis rurais autodeclarem de maneira espacial os limites de suas parcelas de terras. Este processo, provavelmente, seria similar àquele que um mecanismo de regularização fundiária por autodeclaração utilizaria.

Apesar dos grandes avanços tecnológicos no uso de ferramentas geoespaciais, nos registros do CAR há um grande número de sobreposições entre os imóveis autodeclarados entre si e com

outras categorias fundiárias. Dos mais de 4 milhões de imóveis cadastrados, 3.790.715 (95%) possuem algum tipo de sobreposição com outros imóveis do CAR, totalizando 10 milhões de hectares sobrepostos. Se considerarmos a sobreposição do CAR com outras bases fundiárias, temos 86 milhões de hectares sobrepostos distribuídos em 1.318.190 imóveis (ou 33% dos imóveis cadastrados no CAR).

É importante destacar que nem todas as sobreposições identificadas representam necessariamente um conflito ou incerteza fundiária, já que algumas sobreposições são esperadas. Por exemplo, uma sobreposição entre a categoria fundiária assentamento rural e polígonos cadastrados no CAR não deve ser vista como um problema já que os lotes dos assentados estão sendo cadastrados no CAR sobre a poligonal do assentamento georreferenciada pelo INCRA.

Contudo, algumas sobreposições merecem atenção. Por exemplo, foram identificados 4,5 milhões de hectares de sobreposição entre 24.865 imóveis cadastrados no CAR e Terras Indígenas Homologadas ou Unidades de Conservação de Proteção Integral. Outro exemplo que merece investigação se refere aos 20.400 imóveis que estão cadastrados em Terras Públicas Não Destinadas, totalizando quase 65 milhões de hectares de áreas em sobreposição. Estas situações podem ser objeto de pendências da regularização de áreas protegidas e outras terras públicas ou da tentativa de ocupação ilegal de uma terra pública.

Sobre a validação do CAR e o ITR

O CAR é a principal experiência brasileira de autodeclaração dos limites de imóveis rurais de maneira geoespacial. Apesar da limitação sobre a qualidade da precisão da informação autodeclarada, suas sobreposições ou falta de registro, como apontadas anteriormente, já temos experiência acumulada sobre o seu processo de validação. A Lei de Proteção da Vegetação Nativa 12.651/2012 (Código Florestal) foi publicada em maio de 2012. O SiCAR foi lançado ao longo de 2013 e a Instrução Normativa 02 que regulamentou o CAR foi publicada em maio de 2014.

Uma consulta do Observatório do Código Florestal aos órgãos ambientais de diversos estados da Amazônia e do Nordeste apontou que, passados mais de 5 anos da publicação da IN 02 e do funcionamento do SiCAR, o processo de validação tem sido lento. Os estados mais avançados alcançaram somente 5% de validação das declarações. Há estados com validação próxima de 1% e alguns não validaram nenhum registro. As limitações técnicas e de infraestrutura para uma execução automática de etapas específicas da validação, os cortes de orçamentos e as reduzidas equipes técnicas são apontadas como importantes razões para a lentidão da validação. No ritmo atual, alguns estados podem levar ainda muitos anos para concluir esta tarefa.

Outra experiência de dados autodeclarados por proprietários rurais se refere às informações utilizadas para o cálculo do Imposto Territorial Rural (ITR). O estudo coordenado pelo Instituto Escolhas em 2019 identificou que o Brasil arrecadou R\$ 1,5 bilhão do ITR em 2018 em aproximadamente 5 milhões de imóveis rurais. O valor do ITR é calculado com base em informações autodeclaradas pelos proprietários sobre o valor das terras e da ocupação e uso

dos imóveis. Um dos cenários do estudo sobre ITR simulou o valor que seria arrecadado substituindo os valores declarados pelos proprietários por valores de referência sobre o valor das terras vindo do mercado e registros de uso e da ocupação dos imóveis vindos de imagens de satélite e de censos agropecuários. Neste cenário a arrecadação seria de R\$ 5,8 bilhões de reais, ou seja, R\$ 4,3 bilhões ou quase quatro vezes superior ao efetivamente arrecadado. O estudo apontou que a ausência de exigência de validação dos dados declarados faz com que os declarantes reportem, intencionalmente, informações que reduzem o pagamento de ITR ao invés das informações reais da situação dos imóveis. Caso a regularização fundiária por autodeclaração não seja implementada em conjunto com uma capacidade de análise ágil e eficiente de validação das informações fornecidas pelos interessados, o mesmo efeito observado na declaração do ITR pode ocorrer. Porém, com efeitos sociais, ambientais, econômicos e passivos jurídicos muito mais expressivos do que a simples redução do valor arrecadado como é no caso do ITR. No caso fundiário, a grilagem de terras públicas e os conflitos fundiários podem escalar para níveis ainda muito maiores do que os atuais.

Discussão

Para discutir um processo de regularização fundiária por autodeclaração é preciso atentar para três aspectos: (i) as etapas nas quais se desdobra o processo de regularização fundiária; (ii) a sua natureza estritamente legal e da segurança jurídica; e (iii) sobre qual etapa do processo irá incidir o componente de autodeclaração e de que modo isto permitirá simplificar o processo, cuja desburocratização e agilização se constituem em objetivos salutares.

Como neste caso o processo de regularização fundiária implica no destaque do patrimônio público em benefício de um ente privado, este é composto de ao menos três fases distintas: i) a identificação do imóvel objeto da regularização e de seu detentor de direito legítimo, ii) a certificação do perímetro do imóvel e iii) a retificação da matrícula em cartório, para garantir a sua segurança jurídica.

No destaque do patrimônio público em favor do privado, o imóvel destinado ao ocupante deverá ser devidamente identificado, com seus limites e dimensões, verificando o consentimento de seus vizinhos confrontantes. Para que o governo possa atribuir um valor correto à terra objeto da destinação, e garantir que este valor corresponda às dimensões da parcela, pressupõe-se que esta tenha sido georreferenciada. Isto evita distorções no processo. A parcela objeto da destinação necessariamente deverá ter seu perímetro georreferenciado e posteriormente certificado (conforme determina a lei 10.267/01) para possibilitar o registro e a retificação da matrícula da área originária. Para se chegar a este dimensionamento e verificar o vínculo do posseiro com a parcela georreferenciada é necessário trabalho de campo, seja *in loco* em cada parcela ou através de assembleias nas comunidades com auxílio de imagens de alta resolução. Assim, não há motivo ou ineficiência em coletar os dados do detentor no mesmo ato, processo muito mais seguro do que a autodeclaração.

Logo, a regularização fundiária difere substancialmente de outros processos que utilizam a lógica da autodeclaração. Na elaboração de cadastros (como o CAR) ou da declaração de imposto de renda, o que se tem é o cumprimento de uma obrigação, que se não for feito da maneira correta, está sujeita a sanções ou ônus. Isso difere de um processo de regularização fundiária no qual o declarante está se habilitando a receber um benefício com origem no

patrimônio público. Essas situações possuem uma profunda diferença e, portanto, é preciso a adequada verificação das informações apresentadas no caso do recebimento de um benefício.

Também não é possível ignorar experiências anteriores nos processos de regularização fundiária desenvolvidos na Amazônia a partir de 2009, no qual o governo colocou numa Medida Provisória (depois convertida na Lei 11.952/2009) a inexigibilidade de vistoria para a regularização fundiária de imóveis de até quatro módulos fiscais. No entanto, essa medida não logrou nenhuma eficácia, já que os títulos não puderam ser concedidos sem que houvesse a vistoria das áreas sob regularização. Sem os procedimentos de campo não foi possível assegurar a segurança aos gestores para que pudessem propor a concessão dos títulos de propriedade. Esta matéria foi objeto de uma Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI 4269) que questionou dispositivos relacionados à regularização de terras da Amazônia Legal definidos pela referida lei. Em decisão de 18/10/2017 o Plenário do Supremo Tribunal Federal (STF) firmou o entendimento de que a dispensa de vistoria prévia para regularização de pequenas propriedades rurais só pode ocorrer de modo fundamentado.

A simplificação do processo pode ser bem-vinda, mas é preciso ter cautela, por que o processo de regularização fundiária tem como objetivo a destinação do patrimônio público ao ocupante privado de forma onerosa ou gratuita a depender do tamanho do imóvel atribuindo-lhe o direito legitimado de propriedade. Isto é especialmente importante pois a maioria dos imóveis objeto da regularização fundiária em terras públicas federais serão destinados aos beneficiários através de dispensa de licitação, respeitando a Lei 8666/93. Para garantir consistência ao processo e segurança ao agente público que vai tomar essa decisão, a mera autodeclaração, considerando a ausência de mecanismos de controle e de verificação eficientes e ágeis, será insuficiente. Sem as devidas garantias, o efeito gerado pode ser reverso ao pretendido, podendo ampliar a confusão que já é grande em termos da governança fundiária. Distribuir o benefício, sem o devido controle sobre ele, certamente, irá comprometer ainda mais a já frágil governança de terras no Brasil.

Nesse sentido é melhor adotar os princípios da precaução e verificação, que pode prever a autodeclaração de informações em alguma fase do processo, buscando identificar reivindicações sobre áreas que podem (ou não) ser legítimas que, após verificação, podem dar início a um processo de regularização fundiária seguro e legítimo.

Com os devidos cuidados, a autodeclaração também pode ser considerada como uma etapa para acelerar a regularização fundiária de assentamentos de reforma agrária. Todavia a regularização não dispensa outros papéis do Estado fundamentais para o sucesso da reforma agrária, como a conclusão da construção de infraestrutura e a provisão de serviços de extensão rural, assistência técnica e crédito. A regularização deve também garantir a permanência do propósito social original dos assentamentos em detrimento de resultar na inclusão de novos ativos no mercado de terras e sua possível consequente reconcentração privada.

Conclusões

Os resultados encontrados nos estudos avaliados e as experiências já acumuladas apontam diversas limitações para a solução da regularização fundiária por meio de autodeclaração.

Em primeiro lugar, a partir das bases de dados oficiais publicamente disponíveis e com informação geoespacial sobre os imóveis rurais brasileiros, não é possível estimar o número, a distribuição e o perfil de imóveis que necessitam de regularização. Sem o conhecimento da quantidade de imóveis que seriam alvo da política, sua distribuição e perfil, não é possível dimensionar o seu efeito e nem o tamanho do esforço necessário para validar as informações autodeclaradas.

Oferecer a autodeclaração como possibilidade a todos os interessados em regularização fundiária não permite a priorização do processo de regularização em regiões específicas ou perfis prioritários. Algum componente autodeclaratório pode vir a fazer parte das estratégias de regularização fundiária, mas, certamente, a autodeclaração não pode ser aplicada em todas as regiões e perfis de forma indiscriminada, nem se constituir como único instrumento para ampliar a regularização fundiária.

A experiência da autodeclaração do CAR aponta diversas falhas técnicas em larga escala no processo de delimitação dos imóveis autodeclarados. Portanto, qualquer instrumento simples e flexível de cadastro autodeclarado sobre os limites de propriedades precisa ser acompanhado de um robusto e sofisticado sistema técnico para a sua validação. Este exige um alto grau de automação, combinado com uma equipe técnica e analítica de alto nível e em quantidade suficiente. Não temos conhecimento que tal estrutura de sistemas e pessoal esteja disponível na escala necessária para enfrentar a complexidade da situação fundiária brasileira. Também nos parece improvável haver capacidade de investimento para se alcançar a condição necessária, considerando-se os cortes de investimentos públicos do governo federal. Ademais é preciso considerar as diferenças significativas existentes entre a elaboração de um cadastro e a consumação de um processo de regularização fundiária, indubitavelmente muito mais complexo e que requer uma série de cuidados.

Adicionalmente, deve-se destacar que um processo de regularização fundiária por autodeclaração, mesmo que simplificado e flexível, exige um mínimo de tecnologia e habilidades dos usuários para se cadastrar no sistema. Isto tende a favorecer detentores de imóveis grandes, empresariais e com maiores recursos financeiros, humanos e tecnológicos; em detrimento de agricultores familiares, povos e comunidades tradicionais (PCTs). Desta forma, um sistema autodeclarado pode aumentar as desigualdades no processo de regularização fundiária. No caso do CAR, os pequenos produtores e PCTs deveriam receber o apoio do Estado para se cadastrar, mas isto ainda não foi totalmente alcançado, ameaçando direitos destes públicos e seu acesso a políticas relevantes para a sua sobrevivência¹⁰.

A experiência com o ITR também não favorece a confiança em dados autodeclarados vindos do setor rural sem que seja promovido, simultaneamente, um sistema eficiente de checagem e validação. A comparação frequentemente utilizada com o Imposto de Renda, que também tem base autodeclarada e apresenta elevada eficiência e agilidade na validação pela Receita Federal é indevida. No caso do Imposto de Renda há décadas de experiência acumulada e estruturas analíticas em termos de pessoal e infraestrutura muito superiores àqueles normalmente encontrados nos órgãos do governo ligados à governança de terras. O objeto de análise do Imposto de Renda é também, do ponto de vista analítico, mais simples do que a validação da posse da terra, por esta envolver uma dimensão espacial e a validação do

domínio. Basta ver o baixo desempenho da arrecadação e validação da própria Receita Federal na arrecadação do ITR, que também tem a dimensão espacial.

Finalmente, ressaltamos que a titulação tem o georeferenciamento das parcelas apenas como uma de suas etapas. A titulação e a regularização fundiária exigem um processo mais rigoroso, que inclui conhecer a geografia e o histórico dos imóveis e a sua cadeia dominial.

Portanto, embora a gravidade e a urgência em se resolver a situação fundiária brasileira devam ser enfrentadas em grande escala e com agilidade, esta exige soluções que reconheçam a sua complexidade. Além de robustez tecnológica, da concepção intelectual alinhada à realidade complexa do assunto em questão e de recursos humanos e materiais suficientes. Qualquer solução deve ser acompanhada de muita transparência e a partir de um amplo diálogo com as diversas partes interessadas. Não por acaso, Transparência Fundiária foi escolhido como um dos temas prioritários pela sociedade civil para o Quarto Plano Nacional em Governo Aberto e o país tem compromissos a serem cumpridos neste sentido¹¹.

Uma solução simplificada e baseada em autodeclaração pode acentuar conflitos e disputas, questionamento de títulos e aumentar ainda mais a insegurança jurídica sobre a propriedade. Pode beneficiar um grupo social muito restrito e, não necessariamente, os que mais necessitam de soluções. Pode também induzir e facilitar ainda mais a grilagem de terras públicas, acentuar problemas ambientais, aumentar o desmatamento e dificultar o funcionamento de diversas políticas públicas.

Referências

1. Agência Brasil (2019) <http://agenciabrasil.ebc.com.br/geral/noticia/2019-10/governo-prepara-mp-para-regularizacao-fundiaria>
2. UOL (2019) <https://economia.uol.com.br/noticias/reuters/2019/10/01/governo-vai-editar-mp-para-regularizar-terras-por-autodeclaracao-diz-nabhan-garcia.htm>
3. Reydon, B., Fernandes, V. B., Bueno, A. P. S., & Siqueira, G. P. (2017). Governança de Terras: da teoria à realidade brasileira. Campinas: FAO/Casa Civil/Incrá/Unicamp.
4. Reydon, B. P., Fernandes, V. B., & Telles, T. S. (2015). Land tenure in Brazil: The question of regulation and governance. *Land use policy*, 42, 509-516.
5. Lapola, D. M., Martinelli, L. A., Peres, C. A., Ometto, J. P., Ferreira, M. E., Nobre, C. A., ... & Joly, C. A. (2014). Pervasive transition of the Brazilian land-use system. *Nature climate change*, 4(1), 27.
6. Sparovek et al. (2019). Who owns Brazilian lands? *Land Use Policy*. 87. <https://doi.org/10.1016/j.landusepol.2019.104062>
7. <http://atlasagropecuario.imaflora.org/>
8. Instituto Escolhas (2019). [Imposto Territorial Rural: justiça tributária e incentivos ambientais](#). São Paulo. Escolhas. 11p.
9. <http://www.cadastrorural.gov.br/estatisticas/sncr-sistema-nacional-de-cadastro-rural>
10. <http://conaq.org.br/noticias/cadastro-ambiental-rural-em-territorios-quilombolas-sem-perda-de-direitos/>

11. OGP (2018). 4º Plano de Ação Nacional em Governo Aberto. Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União Secretaria de Transparência e Prevenção da Corrupção Diretoria de Transparência e Controle Social Coordenação-Geral de Governo Aberto e Transparência. Brasília. 55p.