



GRUPO DE GOVERNANÇA DE  
TERRAS DA UNICAMP  
APRESENTA

CAMPINAS  
05 DE JUNHO  
2018

# IV SEMINÁRIO INTERNACIONAL

GOVERNANÇA DE TERRAS E  
DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO

REGULARIZAÇÃO  
SIMPLIFICADA



04, 05 E 06  
JUNHO DE 2018  
INSTITUTO DE ECONOMIA  
UNICAMP

(19) 3251-5716

[www.governancadeterras.com.br](http://www.governancadeterras.com.br)

Instituto de Economia - Unicamp

[seminariogtde@gmail.com](mailto:seminariogtde@gmail.com)

MAIS INFORMAÇÕES  
[WWW.GOVERNANCADETERRAS.COM.BR](http://WWW.GOVERNANCADETERRAS.COM.BR)

## A DEBILIDADE DA GOVERNANÇA DE TERRAS E SUAS CONSEQUÊNCIAS

Richard Torsiano



PATROCÍNIO

APOIO



- **Con los 20 años de visión y reflexión que le da desde que usted publicó su primer libro, El Otro Sendero, ¿Cuál es el elemento principal en América Latina que usted puede identificar como el mayor obstáculo para salir de la pobreza?**

“El mayor obstáculo para salir de la pobreza, son sistemas legales que no ayudan a la gente pobre a juntar recursos.

Se necesitan varias cosas para hacer cualquier cosa. En otras palabras, la riqueza sale de la posibilidad de combinar cosas. Y la posibilidad de combinar cosas resulta posible y cada vez más eficiente si los derechos de propiedad sobre las cosas están tan bien definidos que los contratos pueden ser claros y que las transacciones entre propiedades se vuelven cada vez menos costosas y más eficientes.”

- **Hernando de Soto** é um economista e político peruano. Também preside o *Instituto de Libertad y Democracia*, com sede em Lima. É reconhecido pela revista Time como um dos 5 maiores líderes inovadores do século, e pela revista Forbes como um dos 15 líderes que “irão reinventar o futuro”. O jornal The New York Times escreveu que *suas idéias são a maior esperança que há em anos* e a revista The Economist considerou o Instituto que fundou - o Instituto para a Liberdade e Democracia como “um dos dois mais importantes do mundo”.
- É conselheiro de diversos chefes de estado e presidentes e autor de *best sellers*, traduzidos em mais de 20 idiomas

\*fonte:[http://news.bbc.co.uk/hi/spanish/latin\\_america/newsid\\_4361000/4361512.stm](http://news.bbc.co.uk/hi/spanish/latin_america/newsid_4361000/4361512.stm)

## O QUE É A GOVERNANÇA RESPONSÁVEL DA TERRA?

Em que condições a governança da terra pode ser considerada responsável?

Exemplos de consequências de uma débil governança:



Abuso de poder



Pessoas expulsas de suas terras

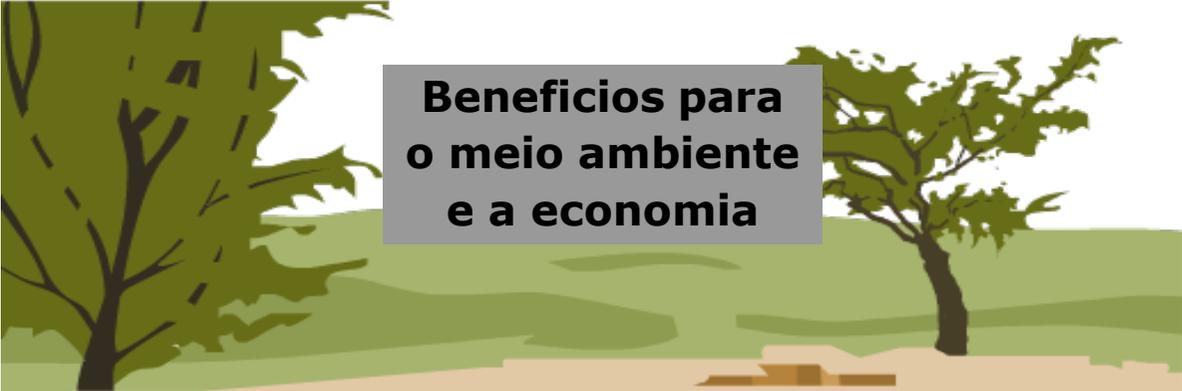


Conflitos pela terra  
Crimes ambientais

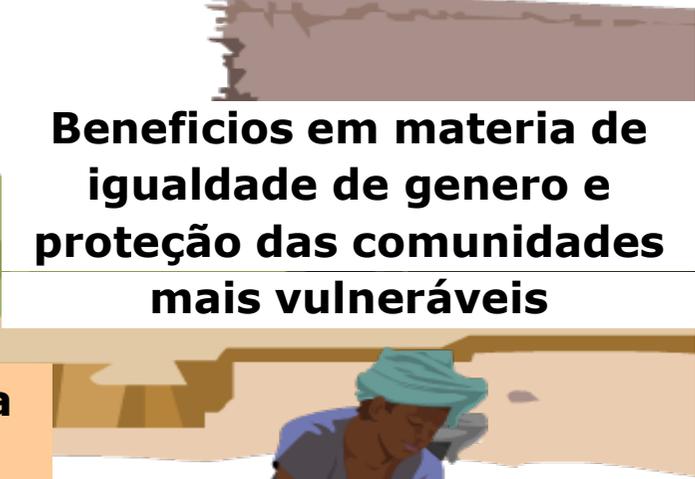


Corrupção

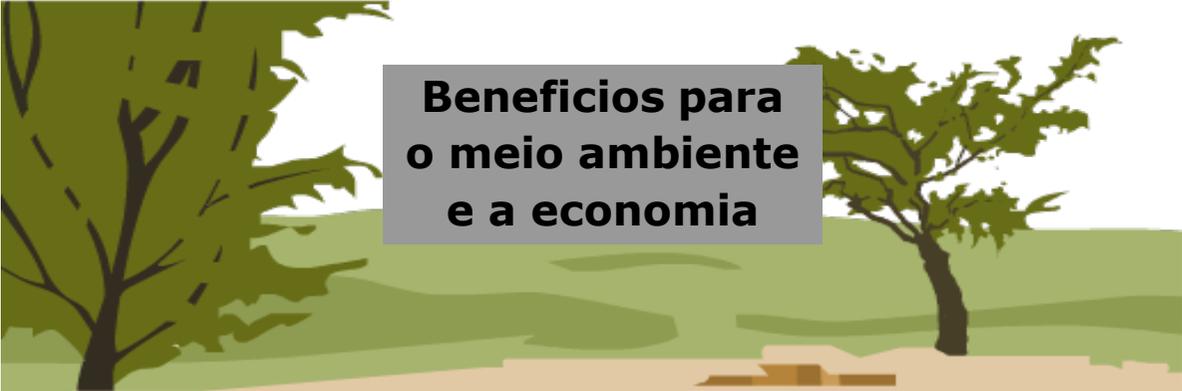
## **BENEFÍCIOS DA GOVERNANÇA RESPONSÁVEL DA TERRA**



**Benefícios para  
o meio ambiente  
e a economia**



**Benefícios em matéria de  
igualdade de género e  
proteção das comunidades  
mais vulneráveis**



**Benefícios em matéria  
de subsistência,  
segurança alimentar e  
segurança jurídica das  
propriedades**

## O Governo deve tomar diversas medidas para **melhorar a governança da terra**:

1



Em primeiro lugar, o Governo deve construir estratégias, políticas e leis que determinem claramente as regras ou procedimentos que se aplicam em matéria de acesso e uso da terra.

2



O Governo também precisa ter procedimentos abertos e acessíveis que apoiem essas leis, como sistemas de cadastro eficientes, planejamento e avaliação sobre a gestão do território.

3



O Governo precisa contar com informações claras, confiáveis e consultáveis.

4



O Governo deve estruturar arranjos institucionais adequados ao propósito da governança responsável da terra

## E MAIS...

5



Para aplicar leis e normas regulatórias, o Governo deve ter servidores públicos qualificados e capacitados

6

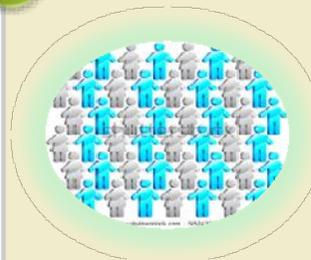


O Governo deve conscientizar, socializar e tornar acessível ao público as leis, os sistemas, normas regulatórias e fontes confiáveis de informação

7

O Governo e Poder Judiciário devem impor o dever probatório sobre a parte que dá início à controvérsia em disputas judiciais, de modo que esta possa aduzir as razões que motivam sua solicitação para examinar os direitos reivindicados.

8



No nível mais amplo, o Governo pode fomentar a harmonia dentro da sociedade, através do tratamento igual para todas as pessoas e agindo com tolerância às diferenças.

Medidas como a garantia de direitos, consagrando-as em leis, o estabelecimento de sistemas de CADASTRO, a melhoria da informação e a intensificação da transparência são decisivos para a governança responsável da terra e redução dos conflitos.



**Quando todos esses elementos se refletem em políticas, leis, instituições e serviços, a governança responsável da terra adquire dimensões reais e beneficia indivíduos, grupos, empresas, sociedade e a economia.**

## RESUMINDO



**Os cinco princípios gerais que constituem a base da governança responsável da terra tem a intenção de:**

- 1 - reconhecer e respeitar os direitos legítimos de acesso à terra;**
- 2 - salvaguardar esses direitos;**
- 3 - facilitar o seu pleno gozo;**
- 4 - permitir o acesso à justiça para eliminar os conflitos sobre esses direitos;**
- 5 - e prevenir disputas, conflitos e corrupção relacionados com direitos legítimos à terra.**



**O BRASIL tem altos níveis de informalidade e insegurança sobre a posse da terra - tanto em áreas rurais como urbanas - que afetam particularmente os grupos mais vulneráveis (como pessoas de baixa renda, mulheres e minorias étnicas).**

**PORQUE? QUAL A ORIGEM DESSES PROBLEMAS? QUAIS CONSEQUÊNCIAS**



## RETRATO DA ESTRUTURA FUNDIÁRIA EM VÁRIAS REGIÕES DO PAÍS

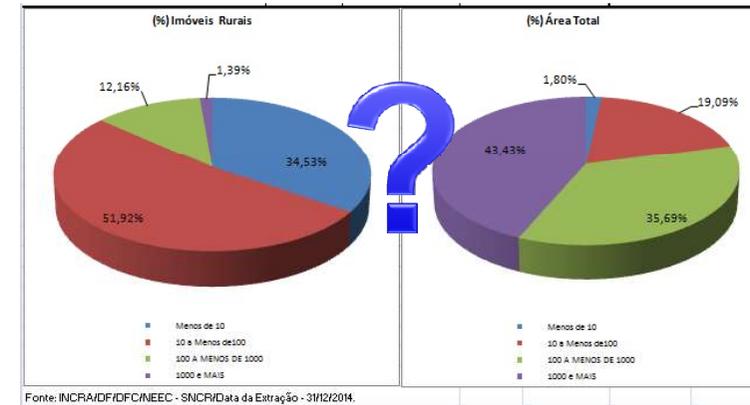


“ arquipélagos  
de ilhas de  
prosperidade...”

A maioria dos pobres do  
campo não tem documento  
da Terra



“...num mar de  
pobreza e miséria  
rural”



Fonte: INCRA/DF/DFC/NEEC - SNCR/Data da Extração - 31/12/2014.

# O PROBLEMA DAS CIDADES

A CRFB de 1988 alçou o Município à condição de ente da Federação e lhe atribuiu o papel de depositário da disciplina e ordenação do uso e ocupação do solo urbano. E desde a edição da Lei Federal nº 10.257/2001 (Estatuto da Cidade), a elaboração do plano diretor é obrigatório a todos aqueles com mais de 20.000 habitantes. Há, porém, um acumulado histórico de situações irregulares, títulos precários, cartas de aforamento, parcelamentos ilegais, ocupações em imóveis públicos. Pessoas morando nas ruas e equipamentos públicos.

**O despreparo e o desinteresse em enfrentar o problema tornam os planos diretores instrumentos recheados de metas edulcoradas. E a bola de neve só cresce.**

**Em 1960, a população urbana BRASILEIRA representava 44,7% da população total - contra 55,3% da população rural - dez anos depois, o relacionamento havia sido revertido.**

**No ano 2000, 81,2% da população brasileira morava nas cidades. Essa transformação torna-se ainda mais impressionante se pensarmos em números absolutos: nos 40 anos (de 1960 a 2000) as cidades receberam mais de 100 milhões de novos habitantes.**



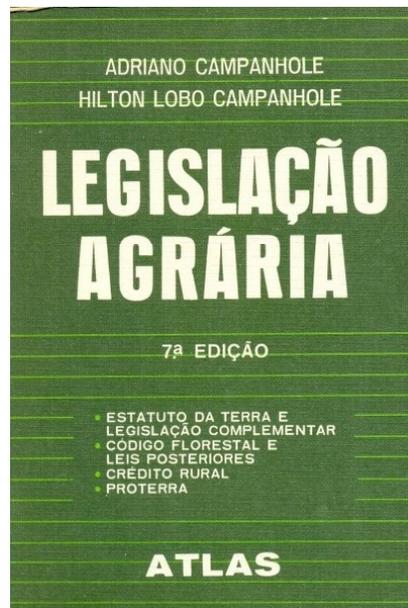
**Os municípios estavam preparados?  
Essa veloz urbanização foi ordenada?  
Os prefeitos priorizam resolver esse passivo?**

## O PROBLEMA DO CAMPO

O campo convive com problemas de outra natureza: a grilagem de terras, agricultores sem títulos de propriedade, precariedade das relações trabalhistas, o descuido com as áreas de preservação permanente e o passivo ambiental que desconsidera o caráter intergeracional do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado.

**Parte do setor produtivo, na cidade e no campo, ainda não compreendeu o recado do legislador constituinte: é possível prosperar sob a estreita observância da lei! Quando não observam o judiciário entra em cena**

# Legislação Fundiária Brasileira desatualizada, complexa e parcialmente obsoleta



# Legislação Fundiária Brasileira

51 dispositivos

- **DL 1.110/70** - Criação do Incra
- **Decreto 6.812/09** – Aprova Estrutura Regimental do INCRA
- **CF** – art. 20 – Patrimônio da União
- **Lei 4.504/64** – Estatuto da Terra
- **Decreto 59.428/66** – Regulamenta Estatuto da Terra e artigos da Lei 4.947/66
- **Lei 8.629/93** – Lei Agrária
- **MP 2.183/01** – altera DL 3.365/41, Lei 4.504/64, Lei 8.629/93 e outras
- **DL 1.106/70** – Dispõe sobre ocupação faixa 10 KM Cuiabá-Santarém e Transamazônica (§1 art. 2º)
- **DL 1.561/77** – Ocupação dos terrenos da União e dá outras providências
- **DL 1.414/75** – dispõe sobre terras devolutas em faixa de fronteira
- **Decreto 76.694/75** - Dispõe sobre a execução do DL 1.414/75 (ratificação faixa de fronteira)
- **Lei 9.871/99** – Estabelece prazo para ratificação títulos em faixa de fronteira.
- **Lei 10.164/00** – Prorroga prazo da Lei 9.871/99
- **Lei 10.363/01** - Prorroga prazo da Lei 10.164/00
- **Lei 10.787/03** - Prorroga prazo da Lei 10.164/99
- **DL 2.375/87** – Revoga 1.164/71 – Dispõe sobre terras públicas
- **Decreto 3.743/01** – Regulamenta Lei 6.431/77 – regulamenta doação terras a municípios da Amazônia Legal em Faixa de Fronteira e de interesses à segurança nacional
- **Lei 5.868/72** – Cria o SNCR
- **Decreto 72.106** – regulamenta a Lei 5.868/72
- **Decreto 4.449/02** – regulamenta a Lei 10.267/01
- **Decreto 5.570/05** – Nova redação ao Decreto 4.449/02
- **Decreto 7.620/11** – Nova redação ao Decreto 4.449/02

# Legislação Fundiária Brasileira

- **Lei 6.746/79** – Altera artigos da Lei 4.504/64 (Est. da Terra), fixação do Imposto sobre a Propriedade Rural
- **Decreto 84.685/80** – regulamenta a Lei 6.746/79
- **Lei 8.022/90** – Transfere para SRF a competência do ITR
- **Lei 8.847/94** – Dispõe sobre o ITR, contribuições sindicais e taxa de serviços cadastrais do Incra
- **Lei 9.393/96** – Dispõe sobre o ITR e TDA e conceituação de imóvel rural.
- **Decreto 4.382/02** – regulamenta o ITR
- **Lei 5.954/73** – Doação de imóveis de Núcleo de Colonização
- **Lei 6.383/76** – regulamenta o processo discriminatório terras devolutas da União
- **Lei 6.431/77** – Doação de porções de terras devolutas na Amazônia Legal
- **Lei 4.947/66** – Fixa normas de direito agrário e atribuições do IBRA
- **Lei 5.709/71** – Aquisição de imóveis rurais por estrangeiros
- **Decreto 74.965/74** – regulamenta a lei 5.709/71
- **Lei 6.015/73** – Registros Públicos
- **Lei 10.267/01** – altera as leis 4.947/66, 5.868/72, 6.015/73, 6.739/79, 9.393/96 – Cria o CNIR, Institui a certificação de imóveis rurais, estabelece obrigações entre o INCRA e os Registros Imobiliários
- **Lei 6.739/79** – Dispõe sobre as matrículas e os registros de imóveis rurais
- **Lei 6.634/79** – dispõe sobre faixa de fronteira e altera o DL 1.135/70



# Legislação Fundiária Brasileira

- **Decreto 85.064/80** – regulamenta a Lei 6.634/79
- **Decreto 4.883/03** – transfere competência do MinC para o MDA da regularização de territórios quilombolas
- **Decreto 4.887/03** – regulamenta procedimentos para identificação, reconhecimento, delimitação, demarcação e titulação das terras ocupadas por remanescentes das comunidades dos quilombos.
- **Lei 11.952/09** – Cria o programa Terra Legal
- **Lei 12.651/12** – Institui o novo Código Florestal
- **Lei 13.001/13** – Titulação PAs' etc...
- **Lei 13465/17** – Regularização Fundiária
- **Lei 13178/15** – Ratificação Títulos em Faixa de Fronteira
- **Instruções Normativas e Normas de Execução Internas**
  - **IN 11/2003** – Diretrizes para fixação do Módulo Fiscal
  - **IN 28/2006** – Fiscalização Cadastral
  - **IN 66/2010** – procedimentos para atualização cadastral
  - **IN 57/2009** – define procedimentos para identificação, reconhecimento, delimitação, demarcação, desintrusão, titulação e registro das terras ocupadas por remanescentes das comunidades dos quilombos.
  - **IN 71/2011** – aquisição de imóvel por estrangeiros
  - **NE 105/2012** – Certificação Imóveis rurais



## A origem dos problemas

Distribuição das terras através das Sesmarias = fiscalização, registro, retomada das áreas

Registros paroquiais = autoridade do vigário (o que registrar, como registrar, quem registrar?)

A lei 601 de 1850 = a venda das terras, negros libertos sem terra, consolidação da legitimação de posse

A descrição dos imóveis = ausência de conhecimentos e tecnologia, fragilidade dos registros

O oportunismo dos grileiros diante da precariedade dos registros de imóveis e a má fé de alguns registradores

Estrutura desigual para o sistema de registros de imóveis no país = Uns poucos ganham muito e muitos não ganham nada

## SEPARAÇÃO DOS PROBLEMAS

Regiões com estrutura fundiária consolidada = imóveis privados na irregularidade. Porque? Como resolver?

Política de colonização da Amazônia = títulos precários, abandono do Estado por décadas, instrumentos legais, desmatamento, grilagem, conflitos

O Nordeste e as terras devolutas + Norte de MG, Vale do Ribeira e Pontal SP...Intermináveis ações discriminatórias.  
Informalidade na ocupação das terras + pobreza  
Como reduzir esse problema?

## CONTINUIDADE

A inércia do Estado promovendo ocupação desordenada do campo e das cidades. Se há lei para regularizar é pq existe a irregularidade reconhecida pelo Estado

A debilidade na governança das terras do próprio Estado = Um órgão público destinando terras sobre área de outros órgãos.

A destinação das terras por parte do Estado sem um trabalho de inteligência territorial prévio.  
Quantas propriedades existem sobre TI, UC's, TQ? Qual custo da desintrusão? Qual orçamento do Estado para isso? Qual nível de diálogo e integração existe entre os órgãos antes de destinarem as terras?  
A FUNAI e ICMBO comunicam antecipadamente o INCRA que pretendem delimitar uma área q deverá ser desintrusada?

## O BRASIL E A GOVERNANÇA DE TERRAS

Cadastro de terras com conceitos consolidados (1964/1975) e em evolução CNIR + SINTER (SNCR x CAFIR x CAR)

Cadastro = Obrigação do Estado e dever do cidadão, vantagens de parte a parte

Cultura da atratividade do proprietário ao Cadastro = CCIR x benefícios

O acerto na busca pela informação gráfica (certificação geo) = vínculo com negócios + agregação de valor ao imóvel e segurança jurídica

Necessidade de resolver a captura de info gráfica dos pequenos até 4MF = financiamento a fundo perdido

Evolução nos processos de regularização fundiária = Terra Legal + Nordeste + Lei 13465

# O PAPEL DO PODER JUDICIÁRIO

- 
- **As disfuncionalidades na cidade e no campo produzem reações que por vezes se externalizam na forma de manifestações legítimas de grupos representativos da sociedade e por vezes incorrem em práticas em desconformidade com a lei.**

- 
- **A própria ação dos particulares que infringem a normatividade de regência é objeto de ações protagonizadas pelo Ministério Público.**

- 
- **Ao poder judiciário resta, portanto, a ingrata missão de dar conta daquilo que ninguém quis resolver antes.**

# HÁ ESPERANÇA

A criação de varas especializadas e câmaras reservadas em conflitos fundiários urbanos e agrários são um caminho alvissareiro.

**Atendem, desde logo o chamado constitucional contido no art. 126, cuja redação foi alterada pela Emenda Constitucional 45/2004: Para dirimir conflitos fundiários, o Tribunal de Justiça proporá a criação de varas especializadas, com competência exclusiva para questões agrárias.**

## O PLUS DA ESPECIALIZAÇÃO

Ao constituir tais varas, a idéia é estimular o tratamento especializado, como foco na eficiência e na celeridade. Ao atrair magistrados vocacionados e familiarizados com o tema, há inequívoco ganho no enfrentamento judicial do problema.

# HÁ QUE SE APOSTAR TAMBÉM NA CRIATIVIDADE



- Paralelamente, é preciso apostar em soluções alternativas dos conflitos.



- A criação do núcleo de regularização fundiária no Piauí por exemplo, a possibilidade instalar câmaras de mediação e conciliação, que evitem a via judicial é imperiosa. Recorrer ao judiciário, hoje, custa caro e pode ser demorado.



- As partes, se bem instruídas, podem exercer saudável protagonismo na solução dos problemas fundiários.

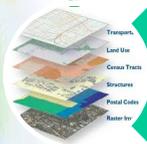
# NÚCLEO DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA DA CGJ PIAUÍ



Atuação nos processos administrativos envolvendo conflitos de imóveis que tramitam na CGJ



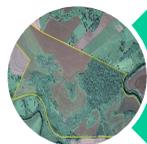
Estudos monitoramentos e fiscalização da atuação dos cartórios especialmente nas atividades voltadas à RF



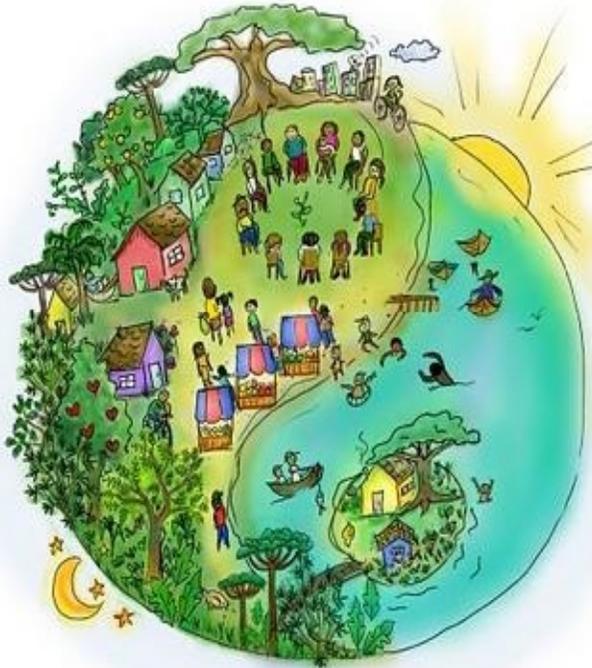
Medidas voltadas à resolução dos conflitos fundiários



Elaborar projetos de regularização fundiária especialmente voltados aos agricultores familiares



Vistorias e perícias voltadas às áreas onde existam conflitos fundiários



# CONCLUSÕES

---



- Várias Instituições operam no fundiário Brasileiro de forma desordenada sem um plano de inteligência territorial que oriente.

- Não há um espaço de participação Interministerial para discutir o estado atual de ocupação do território nacional e os tipos de afetações que virão no futuro para evitar conflitos e insegurança jurídica

- Ainda existem vários cadastros de terras sem garantia de integração com CNIR, inclusive o CAR.

- No Brasil não há Lei de Cadastro Urbano e em geral não existem Cadastros Urbanos eficientes

**O BRASIL CARECE DE  
UMA INSTITUIÇÃO  
QUE ASSUMA A  
INTEGRAÇÃO E  
GESTÃO  
DAS INFORMAÇÕES  
TERRITORIAIS**

- A aprovação de Leis e Normas recentes geraram conflitos e demonstraram necessidade de construção de regras sobre o uso e ocupação do território

- Necessário pacificar os entendimentos sobre direitos territoriais no país. Indígenas e Quilombolas tem direitos constitucionais. Direito de propriedade também é constitucional, no entanto o país não aumentará seu tamanho para acolher toda demanda territorial existente.

- A aprovação de leis de afetação do território desconectadas de um projeto Nacional que apresente qual é a estratégia de desenvolvimento sustentável e quais iniciativas de pacificação para possíveis conflitos territoriais é temerário.



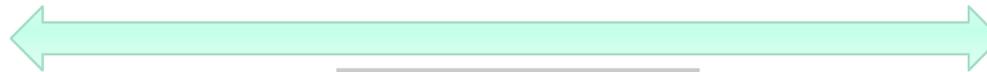
**AÇÃO INTEGRADA PARA ENFRENTAR A DEBILIDADE NA**  
**GOVERNANÇA DAS TERRAS**

**ESTRUTURA CENTRAL  
DE GESTÃO  
TERRITORIAL**

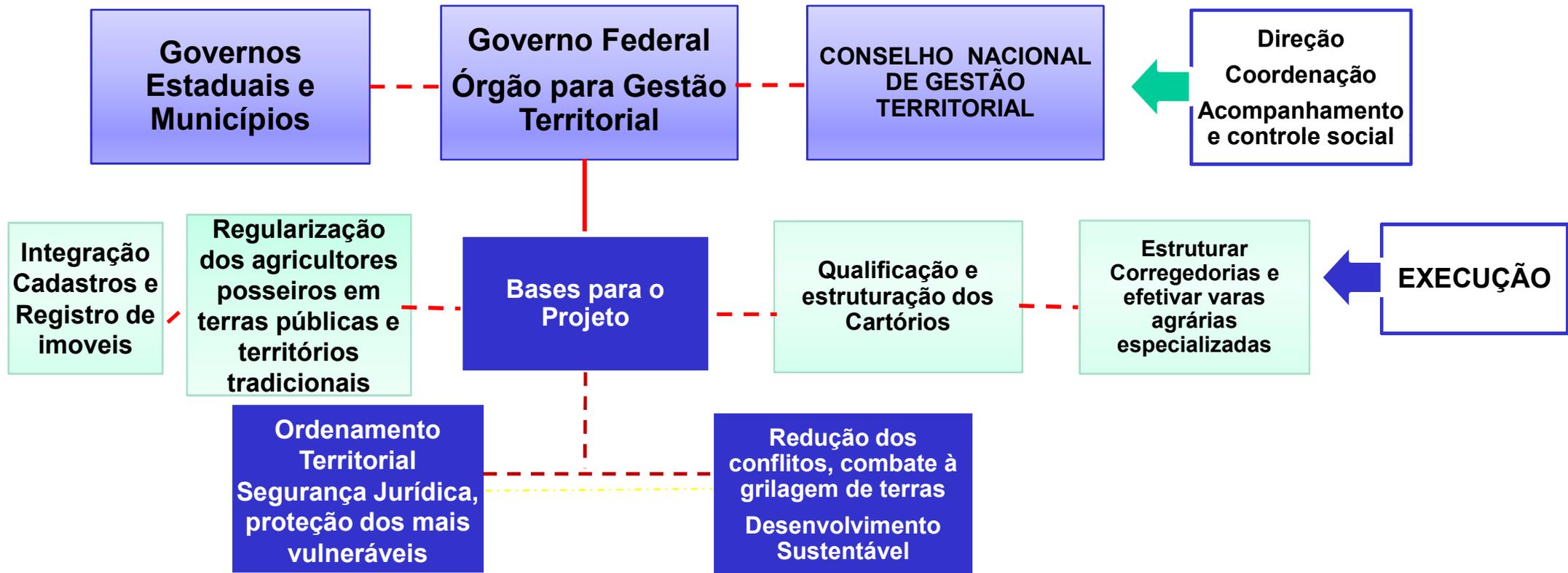
**Governos  
Estaduais e  
Municípios**

**Conselho  
Nacional de  
Gestão  
Territorial**

**Poder Judiciário,  
Ministério  
público e  
Cartórios**



# PROPOSTA PARA QUALIFICAR A GOVERNANÇA DA TERRA NO BRASIL



# **O DESAFIO É ENORME, MAS MERECE SER ENFRENTADO**

**Vencer obstáculos estruturais não é simples, mas o século XXI exige que o poder público exerça papel ativo na qualificação da governança de terras. Mais de 80% das pessoas vivem nas cidades e nada indica que a existência urbana corresponda aos sonhos encantados que motivaram o êxodo rural. Vive-se num mar de indignidade.**

**Tampouco a vida no campo se revela isenta de problemas: a devastação ambiental, a grilagem de terras, a informalidade das ocupações, as mortes por conflitos fundiários e a insegurança jurídica não foram devidamente enfrentados...**

# OBRIGADO

Richard Torsiano  
[richard.martinstorsiano@fao.org](mailto:richard.martinstorsiano@fao.org)  
[richard.m.torsiano@gmail.com](mailto:richard.m.torsiano@gmail.com)  
+55 61 996663998

