

UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS
INSTITUTO DE ECONOMIA
BACHARELADO EM CIÊNCIAS ECONÔMICAS

ANDERSON SIMÕES COSTA

**GOVERNANÇA E CADASTRO DA TERRA:
UM ESTUDO DE CASO**

CAMPINAS

2011

ANDERSON SIMÕES COSTA

**GOVERNANÇA E CADASTRO DA TERRA:
UM ESTUDO DE CASO**

Trabalho de Monografia apresentado ao Instituto de Economia da Universidade Estadual de Campinas, na área de Economia Agrícola, como requisito parcial à obtenção do título de Bachare em Ciências Econômicas, sob orientação do Prof. Dr. Bastiaan Philip Reydon.

**CAMPINAS
2011**

ANDERSON SIMÕES COSTA

GOVERNANÇA E CADASTRO DA TERRA:

UM ESTUDO DE CASO

Monografia apresentada ao Instituto de Economia da Universidade Estadual de Campinas para obtenção do título de Bacharel em Ciências Econômicas.

Aprovação em 01/07/2011

Prof. Dr. Bastiaan Philip Reydon
UNICAMP

Thiago Ademir Macedo de Oliveira
Mestre - UNICAMP

CAMPINAS

2011

AGRADECIMENTOS

Agradeço primeiramente a minha família, que me deu todo o apoio moral, financeiro e pessoal necessário durante o curso e na sua finalização. Meu muito obrigado também ao meu orientador, Professor Doutor Bastiaan Philip Reydon, que acreditou em mim e me deu muita liberdade durante a realização deste trabalho. Um agradecimento especial aos meus amigos Túlio Silva e Ricardo Gaiotto, que participaram dando sugestões e me ajudando de diversas formas. Nas horas boas e nas horas de desespero, vocês estavam lá. Agradeço principalmente aos meus amigos de graduação: Pamella Kubotani, Fernanda Fernandes, Davi Encarnação, Ana Paula Xavier, Josilene Andrade, sem vocês Campinas não teria a menor graça.

RESUMO

Governança é um conceito muito amplo que se preocupa com os processos pelos quais os cidadãos participam no processo de decisão, com a transparência do governo e como a sociedade faz com que seus membros sigam as regras e leis. Aplicado à terra, trata das políticas, processos e instituições pelos quais a terra, a propriedade e os recursos naturais são administrados, fornecendo instrumentos importantes para a redução da pobreza através da adoção de políticas menos burocráticas, mais transparentes, que evitam a corrupção, e principalmente por dar voz aos envolvidos, especialmente às pessoas mais pobres e às mulheres. A governança efetiva e democrática pode ser de grande ajuda aos países no alcance das Metas de Desenvolvimento do Milênio. O grau de incerteza e mudanças no mundo está aumentando, assim devemos adotar medidas para uma melhor administração dos recursos naturais a fim de mitigar as consequências negativas destas mudanças, como as alterações climáticas.

ABSTRACT

Governance is a broad concept that is concerned with the processes by which citizens participate in decision-making, transparency in government and how society makes its members follow the rules and laws. Applied to the land, address the policies, processes and institutions by which the land, property and natural resources are managed, providing important tools for poverty reduction through the adoption of less bureaucratic policies, more transparent, that prevent corruption, and mainly give voice to those involved, especially the poorest people and women. Effective and democratic governance can be of great assistance to countries in achieving the Millennium Development Goals. The degree of uncertainty and changes in the world is rising, so we must take steps to better management of natural resources in order to mitigate the negative consequences of these changes, such as climate change.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	10
1 GOVERNANÇA DA TERRA E CADASTRO: ASPECTOS TEÓRICOS ...	12
1.1 Governança da Terra.....	13
1.2 O Cadastro de Terras	20
2 GOVERNANÇA DA TERRA E SOLUÇÕES POSSÍVEIS: UM ENFOQUE SOBRE A POBREZA	25
2.1 Segurança dos Direitos de Propriedade	27
2.1.1 Impacto sobre a Pobreza.....	29
2.1.2 Elementos-chave na definição de direitos de propriedade seguros..	31
2.2 Estratégias e implicações para políticas	35
2.3 Estudo de Caso: práticas de boa governança e conseqüências para redução da pobreza na Indonésia	40
2.3.1 Introdução	40
2.3.2 Contexto Histórico do Sistema de Terras na Indonésia	41
2.3.3 Reforma	43
2.3.4 Análise Bivariada	46
2.3.5 Análise Multivariada.....	48

3	A LEGISLAÇÃO BRASILEIRA E O CADASTRO: INVIABILIDADE	51
3.1	Histórico Geral da Legislação Brasileira	51
3.2	Estudo de caso: o cadastro de São João da Ponta	57
3.3	O programa “Cadastro e Regularização Fundiária” e o financiamento pelo BID	68
4	CONCLUSÃO	71

INTRODUÇÃO

O Brasil tem uma das maiores superfícies agricultáveis do planeta, mas ao mesmo tempo, apresenta também uma das maiores ociosidades no uso do solo. Segundo estudo de Montes *et al.* preparado para o BID, Banco Interamericano para o Desenvolvimento, o país conta com aproximadamente 4.5 milhões de propriedades rurais divididas em 500 milhões de hectares de terras apropriadas à exploração, sendo que ao menos três mil propriedades, que ocupam cerca de 93 milhões de hectares, foram identificadas pelo Governo Federal com evidências de situação irregular de posse.

É sabido que no país há grande concentração de terras, fazendo com que haja a convivência de latifundiários ocupando vastas porções de terra, com produtores familiares, caracterizados pela pequena propriedade, e grupos de agricultores marginalizados, sem acesso à terra. Essa convivência favorece conflitos que são reforçados pela regulação da propriedade da terra, com existência formal, mas de incipiente aplicação. Assim, é necessário o aprofundamento de políticas para ampliar e democratizar o acesso à terra, sendo estas, um dos focos da boa governança da terra, que pretende assim agir de forma direta sobre a pobreza.

Reydon (2007) afirma que problemas crônicos de uso e ocupação do solo rural e urbano na realidade brasileira decorrem da falta de regulação adequada e efetiva nestes mercados, sendo estas derivadas e determinadas pelas possibilidades de se especular com terras, ou seja, de ganhar dinheiro com a compra, manutenção e posterior revenda de terras em qualquer de suas formas. Um dos fatores que abordaremos neste estudo, a governança adequada da terra, deve

também atuar nos mercados de terras, suavizando as pressões geradas pela especulação.

Neste contexto, o presente trabalho discute em seu primeiro capítulo o que é e por que é necessária uma boa governança da terra e se o cadastro, como instrumento de base de informações, exerce algum papel, explicitando seus benefícios econômicos e sociais, principalmente impactos na redução da pobreza. A questão da pobreza é mais bem abordada no capítulo 2, no qual fazemos um estudo abrangente sobre a importância dos direitos seguros de propriedade, tema importante para garantir que o investimento sobre a terra possa ser realizado de forma adequada, trazendo com isso um impacto positivo sobre a renda. O capítulo também aborda medidas que devem ser adotadas pelos *policy makers* para que as políticas voltadas à terra favoreçam à redução da pobreza e apresenta um estudo de caso sobre a Indonésia, país que sofreu alterações no seu método de governança geral, com reduções na burocracia, e que obteve resultados satisfatórios na redução da pobreza.

O estudo de caso que será demonstrado no terceiro capítulo, fornecerá uma análise dos procedimentos e custos do levantamento de terras e cadastro georreferenciado feito no município de São João da Ponta, no Estado do Pará, em cumprimento a lei 10.267 de 2001. O capítulo final constará de uma conclusão sobre os estudos realizados e propostas de mudanças na política e na legislação.

CAPITULO 1 – GOVERNANÇA DA TERRA E CADASTRO: ASPECTOS TEÓRICOS

A terra é um ativo fundamental no meio rural e no meio urbano. Ela proporciona uma base para atividades econômicas e o funcionamento de instituições, sejam elas de mercado ou não.

Segundo Deininger (2003), a regulação da propriedade afeta o desenvolvimento econômico de várias maneiras. Direitos à propriedade bem estabelecidos aumentam os incentivos dos proprietários e indivíduos a investir e podem aumentar também o acesso destes ao crédito. Se os direitos à propriedade não são bem definidos ou não podem ser conseguidos a um custo baixo, indivíduos e empresários serão obrigados a gastar recursos no ato de defender sua terra, assim comprometendo o gasto com outros propósitos, como o investimento. Os títulos de propriedade regulamentados também facilitam a transferência de terra pela venda ou aluguel a um baixo custo, melhorando a alocação de terra ao mesmo tempo em que desenvolve os mercados.

Cada sistema de administração da terra deveria incluir alguma forma de registro, para garantir informações sobre a propriedade da terra. A função do registro da terra é proporcionar uma base segura para aquisição, uso e disposição dos direitos de propriedade. Já o cadastro deve incluir informações mais detalhadas. A administração da terra deve prover ordem e estabilidade na sociedade ao fornecer segurança não somente para os proprietários de terras, mas também para investidores nacionais e internacionais, instituições de crédito, e principalmente para

o Governo. Embora a regulação da terra seja frequentemente dirigida a proteger os interesses dos proprietários de terra, ela é também um instrumento para a política agrária nacional e mecanismo de suporte ao desenvolvimento econômico.

1.1 Governança da Terra

Governança, de acordo com publicação da FAO (2007), é o ato de governar, o modo de administrar a sociedade e conciliar interesses contrapostos de diferentes grupos, incluindo instituições formais e informais. A governança se preocupa com os processos pelos quais os cidadãos participam no processo de decisão, com a transparência do governo e como a sociedade faz com que seus membros sigam as regras e leis. Uma boa governança inclui transparência de contas, estabilidade política, efetividade da ação governamental, qualidade regulatória e de legislação, assim como controle da corrupção e é baseada nos princípios de equidade, eficiência, transparência, sustentabilidade e segurança e engajamento civil.

Segundo publicação da FIG com o Banco Mundial (2009), que realizaram uma conferência com o tema “Governança da Terra em Suporte às Metas do Milênio”, uma boa governança da terra é chave para o alcance do desenvolvimento sustentável em apoio à Agenda Global. A Governança da Terra trata sobre as políticas, processos e instituições pela qual a terra, a propriedade e os recursos naturais são geridos. Inclui também decisões de acesso à terra, direitos de propriedade, uso da terra e urbanização. Em geral, trata basicamente da

determinação e implementação políticas sustentáveis ligadas à terra, seguindo os mesmos princípios do conceito inicial.

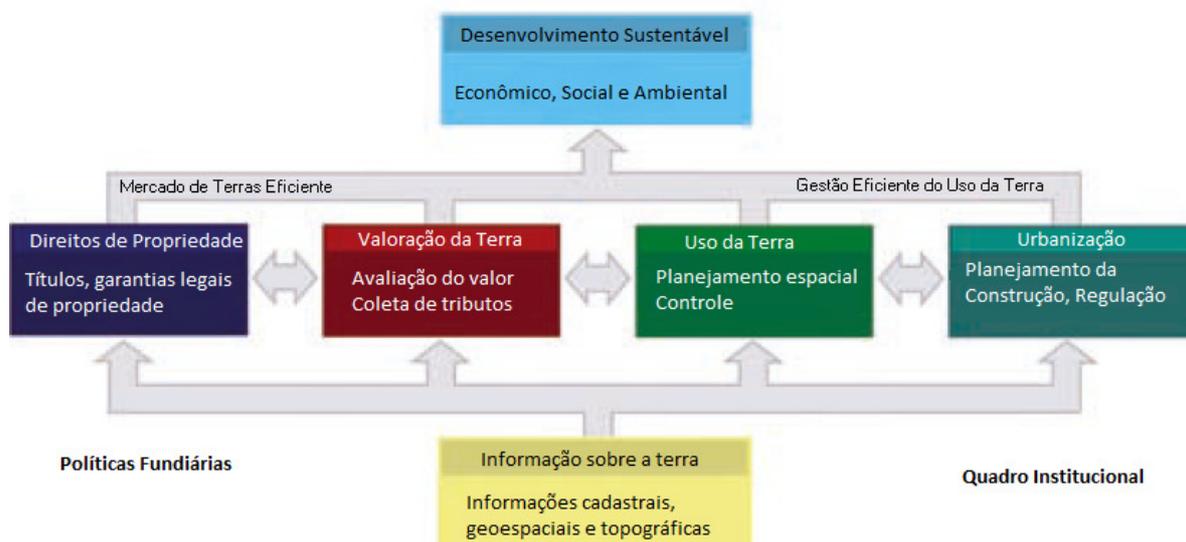
A gestão e governança da terra cobrem todas as atividades associadas com a administração da terra e de seus recursos naturais que são necessários para preencher objetivos políticos e sociais e tem papel fundamental no alcance do desenvolvimento sustentável, estando relacionado especificamente com o quadro legal e institucional para o setor fundiário. A gestão e as funções da administração da terra devem incluir e se focar em áreas como posse da terra, valor, uso e desenvolvimento da terra, pois estes são componentes essenciais para garantir o controle e gestão do espaço físico e das conseqüências econômicas e sociais que surgem, entre as quais podemos citar:

- **Posse da Terra:** garantia de transferência de direitos à terra e aos recursos naturais;
- **Valor da Terra:** valoração e tributação das propriedades e terrenos;
- **Uso da Terra:** planejamento e controle do uso da terra e dos recursos naturais;
- **Desenvolvimento da Terra:** estabelecimento de facilidades, infraestrutura, planejamento da construção e esquemas para a renovação e mudança do uso existente da terra.

O conceito de governança inclui forte participação popular, que deve estar compromissada e engajada no alcance da boa governança na administração de terras. Uma política de terras bem comunicada e com objetivos claros de reformas jurídicas e institucionais contribui para estabelecer, com garantias, a propriedade da

população atingida no processo de mudança, evitando também práticas corruptas. A governança é deficiente quando o governo e/ou seus funcionários são corruptos, atuam com tirania e se mostra incompetente e ineficaz.

O esquema abaixo¹ demonstra uma perspectiva global da governança da terra. A figura nos mostra que as informações cadastrais estão na base do esquema, e destas dependem todo o resto. Direitos de propriedade, valoração da terra, planejamento do uso da terra e urbanização adequada depende do quadro institucional e de políticas que devem ser baseadas em informações fidedignas. As informações cadastrais são parte fundamental do conceito de governança da terra e o aprofundamento necessário deste tema será feito em momento oportuno.



¹ O esquema foi retirado de Enemark (2004) *apud* FIG (2009).

Alcançar a boa governança da terra, segundo estudo da FAO (2007), envolve alguns princípios. Os fatores citados no estudo que contribuem fortemente no desenvolvimento da boa governança na administração das terras são:

- 1) **Cadastro da Terra:** o tema será mais bem desenvolvido posteriormente, porém, podemos dizer que para favorecer uma boa governança da terra o registro com informações detalhadas sobre a terra e a propriedade deve ser orientado aos usuários, de fácil acesso e informatizado, aumentando assim a qualidade, a transparência e a universalidade do serviço. É importante também que esteja sob responsabilidade de um único órgão, a fim de aumentar a objetividade e facilidade de acesso por parte dos usuários, e que forneça mecanismos de participação e reclamação por parte dos interessados.

- 2) **Administração das Terras Estatais:** as terras estatais são, geralmente, um ativo mal gerenciado no mundo todo, frequentemente tratadas como “terras livres”, foco de atividades corruptas e alocadas de forma não transparente ou ilegal. A melhora da governança das terras de propriedade do Estado deve passar pela criação de um cadastro eficiente, atualizado e amplamente disponível que inclua a classificação das terras estatais com descrição de parcelas, limites e direitos associados; a identificação clara das responsabilidades da agência responsável pela administração de terras; a definição de políticas com objetivos claros de regulação e controle da propriedade estatal; adoção de uma auditoria independente para as contas do Estado que se preocupariam não somente com o controle de fraudes, mas também com a garantia de

máxima eficácia no uso dos recursos e gasto do governo; e a informação pública e transparente das contas do governo são alguns dos fatores que contribuem para uma boa governança das terras estatais.

- 3) **Tributação e Valoração da Propriedade:** a tributação é baseada no valor venal ou de aluguel da propriedade e tem potencial significativo de contribuição especialmente nos países em desenvolvimento, sendo uma fonte importante de renda para o governo. Para uma tributação em adequação com os princípios de boa governança deve-se seguir os seguintes princípios: (a) descentralização, com repasse aos governos dos estados, de forma transparente; (b) adoção de sistemas de valoração adequados e padronizados a fim de produzir resultados aceitáveis e em conformidade com a lei; (c) informatização para evitar corrupção e diminuir custos; (d) disseminação da informação, que deve ser de fácil acesso a todos, e (e) monitoramento do desempenho fiscal.

- 4) **Privatização e Restituição:** constitui parte fundamental da reestruturação das instituições sociais, políticas e econômicas rumo a uma economia orientada ao mercado. As seguintes lições foram deixadas por países que adotaram políticas bem sucedidas: (a) o mercado de terras deve ser flexível e permitir arrendamentos; (b) o quadro institucional e legal para a administração de terras deve estar estabelecido e conter um marco jurídico que proteja os direitos sobre as terras privadas e estabeleça as funções do Estado e meios para resolução de conflitos; (c) os sistemas devem ser transparentes e baseados em leis e regulamentos, funcionando

de forma previsível; e (d) o sistema de valoração deve ser eficaz, através de padrões ou leis que definam práticas aceitáveis;

- 5) **Planejamento do Uso da Terra:** o planejamento do uso, as políticas, procedimentos e sistemas que monitoram e controlam o uso da terra são determinantes do uso legal, e assim, do valor da terra. Onde há um regime de planejamento efetivo, o prospecto de mudança no uso da terra pode influenciar o mercado na valoração da terra afetada. As principais abordagens de boa governança para o planejamento do uso da terra identificadas recentemente são: (a) administração pró-ativa da terra, com procedimentos transparentes e que os usuários possam participar diretamente; (b) preparação de planos e leis para determinar o uso pertinente da terra, reduzindo conflitos que possam originar do aumento do desenvolvimento urbano ou de outro tipo; (c) participação da população no planejamento, que deve ser inclusivo, transparente e sensível às questões de gênero, prestando atenção às limitações culturais, educativas e de recursos que as mulheres podem ter; (d) balanceamento de interesses a fim de evitar conflitos e (e) monitoramento do desempenho.

Uma governança da terra inadequada ou a fraca traz consigo conseqüências desfavoráveis para toda a sociedade. A terra constitui o recurso mais importante da maioria dos países, e por isso o acesso à terra, a segurança de posse e a classificação de terras têm conseqüências importantes para o desenvolvimento. A administração das terras constitui uma parte importante da infraestrutura de toda

economia eficiente, o que significa que abrange todos os aspectos relativos à forma em que as pessoas ganham a vida.

Uma má governança, tanto na administração oficial de terras como nos sistemas de posse por uso ou costume, significa que os direitos da população pobre sobre a terra não estão protegidos. Isso afeta, em particular, a população carente, chegando inclusive a deixá-la marginalizada e em situação criminosa. Uma governança inadequada pode significar também que não se utilize apropriadamente a terra para criar riqueza em benefício da sociedade, como por exemplo, a aplicação do imposto territorial - ato que desempenha uma importante função na obtenção de receita para as finanças públicas. Os registros e os sistemas cadastrais fornecem informações que proporcionam segurança de posse e de certa forma criam riqueza, pois permite às pessoas a obtenção de empréstimos, entre outros fatores que estimulam o investimento e o desenvolvimento.

A falta de competência na administração de terras pode constituir uma importante limitação para o desenvolvimento e erradicação da pobreza. Os problemas relacionados à terra afetam toda a esfera da sociedade, pois um sistema bem gerenciado de administração de terras pode ajudar a reforçar as instituições locais e contribuir assim para a boa governança em geral. Algumas pessoas são mais vulneráveis que as outras quanto aos efeitos de uma governança inapropriada, assim, para estas deve ser dado maior poder. Mulheres podem enfrentar situação desfavorável em relação aos direitos de propriedade estatutário e consuetudinários (costumeiro) além de sanções culturais. Minorias étnicas ou religiosas podem ser submetidas a condições de discriminação. Os mais pobres, geralmente menos instruídos, também podem enfrentar dificuldades quanto à compreensão de seus

direitos. A governança da terra deve ser acompanhada de boas práticas de governança em outros setores para ajudar a sociedade a concretizar seus objetivos em favor da democracia, do estado de direito e dos direitos humanos.

Uma governança da terra apropriada, tendo como ideal que as liberdades fundamentais e os direitos humanos estejam incorporados nas leis e regulações que tratam da esfera rural, é reconhecida como um fator crítico para o crescimento sustentável e redução da pobreza, porém, os impactos das estruturas legais e institucionais que determinam como as questões agrárias são administradas somente recentemente puderam ser avaliados de forma completa (FIG, 2009).

1.2 O Cadastro de Terras

O domínio, o valor e o uso da terra, embora independentes em teoria, são interdependentes na prática. Cada atributo da terra precisa ser cuidadosamente controlado e para que isso seja possível deve haver um bom cadastro: da propriedade para assegurar o domínio; do valor para assegurar a justiça na terra e na sua tributação, e igualdade na aquisição compulsória de terra para propósitos de interesse do Estado; e do uso da terra para assegurar um eficiente manejo dos recursos.

Segundo a FIG, Federação Internacional dos Geômetras, o cadastro é um sistema de informação territorial, que registra interesses sobre a terra, como direitos, restrições e responsabilidades, podendo ser estabelecido para arrecadação, fins

legais e, ou, de apoio ao planejamento, buscando sempre o desenvolvimento social e econômico. Devem ser sustentados por dois pilares: o Estado, que o utiliza para planejamento e administração, e o usuário, que busca garantir seus direitos.

O cadastro é um sistema de informações constituído de duas partes: uma série de mapas ou plantas mostrando o tamanho e localização de todas as propriedades de terra em conjunto com textos que descrevem os atributos destas.

Informações que podem aparecer no cadastro incluem: informações geométricas (como mapas, coordenadas); endereço da propriedade; uso da terra; informação sobre a propriedade real; natureza e duração do título de propriedade; detalhes sobre construções; população; valores de impostos. Essas informações podem dar apoio a transações de terras privadas, ao mercado de terras, e a diversos setores da economia, como agricultura, proteção ambiental e pesca.

O registro da terra e o cadastro devem operar de forma conjunta dentro de um quadro jurídico estrito, mas o registro pode, na prática, não conter todas as propriedades dentro de um país, dado que um cidadão pode escolher não registrar suas terras. O cadastro, entretanto, deveria cobrir toda a extensão do país devido à utilidade de seus fins para a promoção de políticas públicas.

Há evidências que uma propriedade devidamente cadastrada tem seu valor aumentado, por vezes, em até 80%². Assim, apesar das informações sobre a terra serem de alto custo de compilação, um bom cadastro deve produzir não só benefícios que podem ser mensurados através deste valor, mas também muitos que

² Feder (2002) *apud* Deininger (2003) mostra que terras cadastradas têm valor 43% maior em comparação com terras não cadastradas na Indonésia, no ano de 1996; 56% maior nas Filipinas, no ano de 1984, 72% no Brasil, no ano de 1996, e 81% na Tailândia, no ano de 1988.

não podem ser quantificados monetariamente. Estes benefícios, segundo estudo das Nações Unidas (1996, p. 15) são:

- 1) **Garantir a propriedade e segurança sobre o domínio da terra:** a compilação de registros e de processos judiciais proporciona identificação formal, provando legalmente o domínio. Os registros públicos devem conter todas as informações jurídicas essenciais, permitindo a qualquer um que visualize o cadastro identificar o proprietário daquela terra.
- 2) **Base para a tributação da terra e da propriedade:** um bom cadastro irá melhorar a eficiência e efetividade da arrecadação de impostos sobre a terra e a propriedade através da identificação dos proprietários e do fornecimento de melhores informações sobre o mercado de terras.
- 3) **Fornecer segurança para o crédito:** a certeza sobre o domínio e o conhecimento de todos os direitos deve prover confiança para os bancos e outras instituições para fornecer créditos aos proprietários para o investimento em sua propriedade, melhorando, por exemplo, sua infraestrutura.
- 4) **Desenvolver e monitorar mercados de terra:** a introdução de um método barato e seguro de transferir direitos sobre a terra significa que aqueles que desejam negociar podem fazê-lo com mais confiança e rapidez. Aqueles que não desejam vender suas terras estarão protegidos, pois os registros são públicos e a qualquer momento um proprietário pode verificá-lo para confirmar seus direitos, e os que desejam comprar farão com mais certeza, pois saberão que a pessoa que está tentando vender é de fato o proprietário legal.

- 5) **Proteger terras do Estado:** nos países onde há propriedade privada sobre a terra, as terras que permanecem em poder do Estado devem ser devidamente gerenciadas e protegidas de, por exemplo, invasões por fazendeiros. Assim, o Estado deve manter sua propriedade e um sistema de registros de títulos da terra irá facilitar isto.
- 6) **Reduzir disputas territoriais:** disputas sobre a propriedade da terra frequentemente levam a um descumprimento da lei e da ordem, fazendo com que tempo e dinheiro seja gasto nos processos judiciais para resolução destas causas. O cadastro deve prevenir futuras disputas, pois os procedimentos formais de registro devem resolver incertezas.
- 7) **Facilitar a Reforma Agrária:** a distribuição de terra para quem não a possui, e a redistribuição de terra para um uso mais eficiente necessitam de informações detalhadas sobre o domínio e o uso da terra. O desenho de novos padrões de domínio da terra para promover maior produtividade pode existir somente se um padrão existente é bem documentado. Assim, um bom cadastro pode contribuir para a diminuição da pobreza e da desigualdade social de um país.
- 8) **Melhorar o planejamento urbano e o desenvolvimento de infraestrutura:** da mesma forma que o meio rural, centros urbanos também precisam de um controle efetivo e de um planejamento do uso da terra. O cadastro deve permitir a integração de informações sobre a propriedade, valor e uso da terra com informações sociológicas, econômicas e ambientais em suporte ao planejamento físico. A disponibilidade de plantas cadastrais atualizadas em larga escala de áreas

urbanas proporciona uma estrutura básica de trabalho dentro da qual esquemas de desenvolvimento podem ser planejados e avaliados, permitindo que melhores projetos sejam implementados.

- 9) **Sustentar um gerenciamento ambiental:** informações do cadastro multifinalitário podem ser utilizadas para informar áreas de conservação e dar detalhes de sítios arqueológicos e outras áreas de interesse científico ou cultural que precisam ser conservadas. O cadastro pode ser utilizado na preparação de avaliações de impacto ambiental e no monitoramento das consequências do desenvolvimento.
- 10) **Produzir informações estatísticas:** monitorando a propriedade, valor e uso da terra, informações podem ser produzidas para aqueles que se preocupam com a alocação de recursos e com a medição do desempenho dos programas de desenvolvimento.

Temos assim, que um bom cadastro traz diversos benefícios, seja para a sociedade, seja para o Estado, fornecendo instrumentos que auxiliam a tomada de decisão e são base para estabelecer uma boa governança da terra.

CAPÍTULO 2 – GOVERNANÇA DA TERRA E SOLUÇÕES POSSÍVEIS: UM ENFOQUE SOBRE A POBREZA

Existem várias conseqüências negativas de uma governança inadequada, como corrupção administrativa e negligência, porém as mais importantes para nosso objeto é **a manutenção da pobreza e exclusão social**, pois a má governança afeta de forma particular a população pobre. Em um contexto de corrupção, esta não possuiria meios de pagar os subornos necessários para beneficiar-se ou as despesas geradas com uma correta proteção jurídica de seus direitos sobre a terra. Esta população pode inclusive desconhecer seus direitos ou como defendê-los, seja por falta de instrução ou pela marginalização causada por outros fatores (FAO, 2007).

A governança inadequada pode promover a desigualdade entre gêneros, dado que as mulheres pobres são geralmente menos instruídas e dispõem de menos recursos. Pode causar também a maior desigualdade entre classes sociais, já que os ricos podem se beneficiar de oportunidades para o enriquecimento próprio, enquanto os pobres podem perder seus direitos sobre as terras e os recursos de propriedade comum, tais como pastos, entre outros e as conseqüências desta exclusão social podem ser graves, capazes de alimentar conflitos violentos.

Além disso, a governança fraca e a corrupção freiam o desenvolvimento, aumentam os riscos, promovem desincentivos aos investimentos, podendo induzir a degradação ambiental quando interesses privados e servidores públicos corruptos se unem para ignorar controles do uso da terra, da extração de água e de outros

minerais, e do desmatamento. A degradação das terras públicas, incluindo parques nacionais e a apropriação ilegal destas terras, é consequência direta de uma fraca governança (Palmer *et al*, 2009).

Em contraste, uma boa governança da propriedade da terra pode assegurar que direitos à terra e recursos naturais serão reconhecidos e protegidos. Assim, tem a capacidade de reduzir a fome e a pobreza, promover desenvolvimento econômico e social e contribuir para uma urbanização mais sustentável. Pode também colaborar para alcançarmos uma variedade de objetivos de desenvolvimento, incluindo as Metas de Desenvolvimento do Milênio, declaração assinada pelos 191 países membros do Programa de Desenvolvimento das Nações Unidas assumindo diversos compromissos até o ano de 2015. Abaixo um exemplo de como uma governança apropriada nos ajuda diretamente com estes objetivos (FIG, 2009).

Primeira Meta do Milênio – Erradicar a extrema pobreza e a fome: a segurança de acesso à terra e outros recursos naturais é um fator direto na diminuição da fome e da pobreza. A falta de terras rurais é frequentemente o melhor indicador para a fome e a pobreza, pois os mais pobres são geralmente excluídos do acesso à terra. Melhorar este acesso pode prover alimento às famílias, através da produção para o consumo, e pode prover renda a estas famílias através da produção de commodities para a venda no mercado. Nas cidades a segurança da propriedade é um pré-requisito para a redução da pobreza; segundo estudo da FAO (2008) é estimado que dois milhões de pessoas sejam desapropriadas a cada ano. A segurança da propriedade para os pobres urbanos promove investimento em lares, vizinhanças e meios de sustento, inclusive agricultura urbana.

Terceira Meta do Milênio – Promover igualdade entre os gêneros: as mulheres geralmente possuem direitos à terra mais escassos devido a uma variedade de motivos, que incluem vieses nas leis formais, nos costumes, na divisão do trabalho na sociedade, etc. Iniciativas para promover igualdade entre gêneros pode servir para aumentar o poder das mulheres na produção agrícola e ajudar a assegurar seus direitos de herança.

Sétima Meta do Milênio – Assegurar sustentabilidade ambiental: além de importante papel no meio urbano com atuação principalmente em favelas, no meio rural a segurança do acesso e dos direitos à terra pode afetar a decisão de como utilizar a terra e se haverá investimentos em melhorias. Políticas inapropriadas sobre a propriedade e acesso desigual a terra resultam em cultivo e pastagem excessivas em terras marginais, afetando sua qualidade. É mais provável que os agricultores invistam na melhoria de suas terras através de medidas de proteção do solo, plantação e melhoria de pastos se há segurança do direito de propriedade e posse e conseqüentemente, estes possam se beneficiar destes investimentos em longo prazo, tornando esta uma importante medida para redução da pobreza.

2.1 Segurança dos Direitos de Propriedade

A Declaração Universal de Direitos Humanos, em seu artigo 17, reconhece o direito de todos a sua propriedade individualmente ou em associação com outros, e estabelece que ninguém deva ser arbitrariamente privado de sua propriedade, em seu original:

Article 17

1. *Everyone has the right to own property alone as well as in association with others.*
2. *No one shall be arbitrarily deprived of his property*

O direito a um adequado padrão de vida e segurança, explicitado no Artigo 25, implica no direito universal ao abrigo.

Article 25

1. *Everyone has the right to a standard of living adequate for the health and well-being of himself and of his family, including food, clothing, housing and medical care and necessary social services, and the right to security in the event of unemployment, sickness, disability, widowhood, old age or other lack of livelihood in circumstances beyond his control.*
2. *Motherhood and childhood are entitled to special care and assistance. All children, whether born in or out of wedlock, shall enjoy the same social protection.*

Direitos seguros à terra trazem múltiplos benefícios para os pobres, e fornecem meios prontamente disponíveis para pessoas saírem da faixa de pobreza, especialmente mulheres. Onde há mercados de terra competitivos, mesmo pequenas porções de terra podem fornecer estes benefícios.

Garantir direitos de propriedade para todos pode ser muito mais fácil caso haja uma estrutura de governança coerente, como por exemplo, através do fornecimento de serviços básicos à população, crédito e medidas de suporte ao

negócio e comercialização dos produtos agrícolas, fatores estes que constroem a prestação de contas de forma transparente e maior participação da sociedade.

2.1.1 Impacto sobre a pobreza

O acesso à terra é uma base fundamental para abrigo humano, produção de alimentos e outras atividades econômicas, inclusive para negócios rentáveis. Direitos seguros à terra encorajam as pessoas a investir em melhores habitações e na terra em si mesma; eles podem também permitir que as pessoas tenham acesso a serviços públicos e fontes de crédito. Entretanto, a demanda por terras sofre uma pressão, como resultado do crescente populacional e do desenvolvimento econômico. Em áreas onde a terra possui grande demanda, o seu valor comercial cresce mais que proporcionalmente, não importando o uso que dela será feito. Dessa forma, o êxito em prover um acesso seguro e sustentável a terra para aqueles que precisam, e especialmente para os pobres, se tornou um assunto crítico.

Segundo UN-HABITAT (2008), um quarto dos 1.1 bilhões de pobres não possuem terras, incluindo 200 milhões vivendo em áreas rurais. Neste total observamos grande participação do sexo feminino, estimada em até 70% da força de trabalho, porém a grande maioria não possui ou controla nenhuma terra.

Prover direitos de propriedade seguros às mulheres tem grande importância para a redução da pobreza, pois estas têm a responsabilidade de alimentar os membros da família e papel central na gerência do lar. Observa-se uma forte

correlação entre a garantia dos direitos de propriedade à terra das mulheres e a redução da pobreza, isso por que o controle das mulheres sobre o ativo terra aumenta o bem-estar nos domicílios, a renda e gastos com alimentos, saúde infantil e educação. Quando as mulheres ficam fora da esfera da propriedade de terras o impacto na sociedade, principalmente sobre as crianças, é grande. Por isso é importante desenvolver leis que fortaleçam a igualdade entre gêneros, em conjunto com ações coletivas para tornar efetivo o direito estatutário das mulheres, com proteção legal para aquelas que reclamam propriedade informal ou consuetudinária.

Direitos de propriedade seguros tendem a promover estabilidade social reduzindo incertezas e conflitos quanto a terra; eles também mitigam a insegurança, desemprego, pobreza e a exclusão social associada com a falta de terras e de moradia. Excluir partes da população de um acesso legal e seguro à terra gera alienação e desencoraja o respeito à lei, causando conflitos sociais com muitos custos e problemas envolvidos, muitas vezes violentos. Desprover pessoas de um direito de propriedade seguro pode minar prospectos de desenvolvimento econômico, pois reduz os incentivos ao desenvolvimento e impõe custos significativos ao governo ao lidar com as conseqüências. O receio de desapropriação faz com que o potencial de investimento em melhorias diminua, afetando a produtividade, produção de alimentos, podendo inclusive haver conseqüências para toda comunidade (UN-HABITAT, 2008).

Em diversos países, o problema da falta de terras rurais é relacionado aos padrões desiguais de distribuição de terras: os mais pobres têm acesso a somente uma pequena porção das terras nacionais, frequentemente de forma insegura, enquanto grandes áreas de agricultura produtiva são controladas por minorias. Em

adição, alto crescimento populacional combina-se com a divisão de terras provenientes de heranças; a fragmentação de terras resultante deixa muitos produtores pobres com acesso a áreas muito pequenas, na qual eles são impossibilitados de viver adequadamente ou alimentar suas famílias. Um melhor acesso à terra e direitos mais seguros encorajam investimentos na terra e o respeito ao meio ambiente, mitigando a competição e a pressão por terra e recursos naturais, enquanto mantém a produtividade. Direitos de propriedade bem definidos também implicam num dever de uso eficiente e produtivo, além de prover uma fonte de segurança financeira.

O investimento produtivo também é bastante dependente do direito seguro de posse. Acesso dificultado a estes direitos acaba por desencorajar empreendimentos, independentemente o tamanho e objetivo destes, tanto na área rural quanto na área urbana. Facilitar este acesso depende de sistemas de administração de terras efetivos e públicos, acessíveis a todos. Também é necessária uma adequada regulação, transparência e o fim da burocracia e corrupção. O governo deve reduzir os riscos de conflitos, promovendo parcerias efetivas através de mecanismos de debate adequados. Propostas para uma boa governança, como visto no capítulo anterior, vão nessa direção.

2.1.2 Elementos-chave na definição de direitos de propriedade seguros

Direitos sobre a terra não podem ser separados dos direitos civis, políticos e humanos e dependem de vontade política, administrativa e profissional de garantir

um tratamento digno e oportunidades iguais para todos. Em várias sociedades o controle sobre a terra é um meio de acumular poder político e econômico que pode ser usado de forma corrupta. Focar nestes problemas é importante para melhorar a governança, mas irá requisitar um compromisso considerável dos *policy-makers* e profissionais. O papel do governo é gerenciar a terra de acordo com o interesse público. Seu desempenho como proprietário de terras e regulador é muito importante para a governança. Na prática, terras do governo são geralmente administradas de forma ineficiente e são sujeitas a apropriação por políticos ou elites econômicas aliadas. A governança da terra deve enfatizar um melhor entendimento da política econômica da terra.

As organizações civis podem exercer papel importante no aumento da oferta de terra disponível aos pobres. Onde movimentos sociais ou organizações com certo poder possuem interesses comerciais no desenvolvimento e melhorias em terras públicas, garantir direitos à terra para os pobres depende da mobilização civil para ajudar a implementar políticas governamentais que torne a terra acessível aos sem-terra. Organizações não governamentais também podem intervir nos mercados de terra para facilitar contratos de aluguéis seguros para pobres e grupos de mulheres.

Combinar políticas inovadoras de direitos à posse com planejamento urbano e/ou rural, incluindo melhorias de infraestrutura e manejo de recursos, é a mais efetiva forma de melhorar as condições econômicas e que vão de encontro às Metas do Milênio em relação à redução da pobreza. Desenvolvimento estratégico urbano e planejamento territorial descentralizado podem fornecer uma estrutura para desenvolvimento local e encorajar participação da população local e aumento de

investimentos, assim como aumentar a influência da democracia e do setor público sobre o desenvolvimento rural e urbano (UN-HABITAT, 2008).

Deininger (2003) em trabalho realizado para o Banco Mundial, lista alguns elementos chaves relacionados à segurança dos direitos de posse que devem constar em qualquer política direcionada ao crescimento econômico e consequente redução da pobreza. Os três elementos elencados abaixo devem ser considerados na concessão de direitos de posse:

- 1) Duração dos direitos: os direitos de posse da terra podem ser de diversos tipos, porém o período de tempo pelo qual estes direitos são válidos é um dos atributos mais importantes. A duração dos direitos e mecanismos de renovação e/ou extensão destes irá afetar os incentivos ao investimento e administração sustentável da terra. Na China, por exemplo, os direitos de uso da terra em áreas urbanas são garantidos por 50 a 70 anos, podendo ser renovados, transferidos, herdados e hipotecados, criando um mercado de terras ativo.
- 2) Identificação de limites: a definição de limites é associado com alguns custos de transação, implicando que o grau de precisão com que estes limites serão identificados irá depender da natureza e uso da terra em questão. Estes custos serão menores caso os limites sejam bem definidos e haja um sistema de registros ou cadastro das terras.
- 3) Direitos individuais ou em grupo: a atribuição de direitos de propriedade individuais é o arranjo que fornece maiores incentivos ao uso eficiente dos recursos, principalmente se o valor do direito é suficientemente alto para justificar os custos. Direitos em grupo são desejáveis onde há economias

de escala na administração dos recursos, melhorando a eficiência da produtividade por exemplo. Em ambientes com baixa densidade populacional, altos riscos e acessos limitados à infraestrutura e mercado, os benefícios do direito individual podem não ser suficientemente altos para justificar os custos envolvidos.

Em relação à América Latina, estimativas abordadas por Sotomayor (2008) dizem que ao menos 50% dos agricultores daqui não possuem títulos seguros sobre suas terras. Por essa razão, especialistas estão de acordo na relevância que a segurança de propriedade de terras possui para o desenvolvimento econômico do continente. Por um lado, isso implica uma adequada caracterização dos recursos de terras (cadastros), que permita gerar informação sobre a quantidade, uso, qualidade e valor destes recursos. Além de reduzir as assimetrias de informação no mercado de terras e de servir de apoio aos programas de regularização de propriedade, os cadastros, como vimos, têm externalidades positivas (tributação, competitividade, ordenamento territorial, entre outros) que justificam sua priorização por parte do poder público. Por outro lado, a segurança da propriedade depende de sistemas jurídicos capazes de garantir os direitos de propriedade, de forma ágil e imparcial. A segurança jurídica sobre a terra é indispensável para o acesso ao crédito, assegurar a estabilidade dos processos de investimento, fazer uma gestão adequada dos recursos naturais e desenvolver um mercado dinâmico de vendas, arrendamentos e outras transações sobre a terra.

A posse não pode ser separada da governança da terra, dos recursos naturais e de processos de alteração do uso da terra. Sobre a questão da

governança da terra, a UN-HABITAT adota os seguintes princípios, que devem ser levados em conta no desenho e implementação de políticas ligadas à terra:

- Uma liderança nacional é crucial como autoridade e capacidade de construção em vários níveis da sociedade;
- Alterar políticas ou leis não é o suficiente para resolver conflitos de interesse e modificar o desempenho discriminatório, corrupto e ineficiente das instituições ligadas à terra;
- Somente intervenções de longo prazo sustentadas podem resolver problemas rurais e prover direitos seguros de propriedade para todos;
- Mulheres e grupos minoritários devem ser tratados com preocupação especial;
- O interesse dos diversos grupos e as múltiplas visões de desenvolvimento rural deve ser reconciliado.

2.2 Estratégias e implicações para políticas

A crescente demanda por melhor acesso à terras produtivas, moradia e recursos naturais tem se tornado um problema, forçando o governo e a comunidade a fornecer direitos seguros de propriedade e melhorar a administração do espaço urbano e rural. Instrumentos importantes como o cadastro de terras, planejamento mestre do uso e estratégias de desenvolvimento rural não são mais suficientes em vista do rápido crescimento urbano e alterações no uso da terra. Atualmente devem-

se adotar estratégias de desenvolvimento e administração mais flexíveis e um planejamento pró-ativo, o que requer vontade e compromisso político e cooperação com o setor privado e a sociedade civil.

Uma governança adequada, em face do aumento da pressão por terras, é fundamental na garantia de direitos. A alocação e administração de recursos da terra devem, portanto, ser transparentes e contabilizadas publicamente caso procure-se atingir objetivos de desenvolvimento e redução de pobreza. Uma política de boa governança da terra, segundo a UN-HABITAT (2008) deve lida com uma variedade de questões, incluindo:

- **Administração da terra pública pelo governo:** colocar toda a terra para ser socialmente contabilizada e usada de forma economicamente eficiente, inclusive a grande quantidade de terras em posse do governo e setor público, notadamente porções de terras mal utilizadas. Em alguns casos, isso pode ser conseguido maximizando a proporção de terra privada, incentivando usos que garantem receita e reduzindo usos não produtivos;
- O **papel do governo é fundamental** no fornecimento de uma estrutura para administração efetiva de propriedades comuns e recursos naturais;
- Os preceitos de **acessibilidade, contabilidade pública, transparência** e uso adequado e generalizado de sistemas de administração de terras devem ser utilizados ao sanar as necessidades dos *stakeholders*. Estruturas legais complexas, limitadas ou inconsistentes trabalham contra o interesse público, portanto devem

ser mais bem harmonizadas para uma administração de terras eficiente;

- **Administração de conflitos e disputas por terra:** onde direitos são complexos, sobrepostos e/ou sujeitos a disputas, a prioridade deve ser colocar em prática mecanismos efetivos e legítimos de resoluções dos conflitos e negociação entre os grupos de interesse.

Esforços contínuos a fim de construir uma adequada capacidade institucional são necessários para garantir os direitos à terra. Sistemas de cadastro efetivos e adaptados à realidade de cada país, inventários para reconhecimento de terras públicas e mecanismos apropriados para regulação da posse e resoluções de disputas e conflitos são relevantes e garantem uma melhor administração das terras públicas e recursos comuns, assim como um desenvolvimento melhor da terra.

Um objetivo importante das políticas relacionadas à posse de terras deve ser o fornecimento de diversas opções ao usuário. Um sistema aberto e pluralista de administração é mais responsivo às necessidades existentes e futuras do que um sistema fechado. Quanto mais opções as pessoas tem, mais elas serão capazes de achar a alternativa que vai de encontro a suas necessidades. Portanto, o governo deve procurar abrir as possibilidades de opções de oferta de terras, moradias, formas de posse e acesso a serviços.

Entretanto, políticas de terra e métodos de alocação nem sempre são coerentes. No preparo e revisão das políticas de administração de terras, a UN-HABITAT (2008) sugere ser importante considerar os seguintes itens:

- As pessoas devem ser capazes de investir o quanto elas puderem e quando elas puderem, pois isso fornece garantias que seus direitos são seguros;
- Barreiras regulatórias às melhorias devem ser revisadas e ajustadas caso necessário, a fim de reduzir custos e incertezas no processamento do planejamento e construção;
- A boa administração dos empreendimentos rurais, do agronegócio, dos investimentos e da conservação da natureza pode aumentar o nível de emprego e melhorar o crescimento socialmente inclusivo – dado que os direitos de propriedade são seguros e garantidos.
- Uma variedade de registros de posse de terra pode ir de encontro às necessidades de todos os grupos sociais, fortalecer os mercados de terras e encorajar estabilidade econômica.

Políticas ligadas à terra devem ser compreensivas e reconhecer direitos culturais, humanos, sociais e econômicos de desenvolvimento e a UN-HABITAT (2008) sugere cinco ações específicas que tem impactos diretos e efetivos na melhoria das condições de vida e moradia. Políticas nacionais sólidas para acesso adequado a terra devem seguir os seguintes princípios:

1. Promover acesso igualitário a terra e moradia;
2. Promover segurança à posse e direitos de propriedade;
3. Prevenir desapropriações e discriminações nos setores rurais;

4. Combater a falta de terras e moradias, além de aumentar os direitos das pessoas nessas condições;
5. Promover acesso do público geral à medidas legais e administrativas cabíveis.

Outras importantes necessidades de políticas que o artigo da UN-HABITAT aborda são elencadas abaixo:

- Descentralizar recursos e responsabilidades para o nível administrativo mais baixo possível;
- Fortalecer a participação da comunidade na formulação e implementação de políticas;
- Promover parcerias entre o governo, desenvolvedores e comunidades para extrair um benefício público dos setores de investimento privado;
- Encorajar projetos de uso combinado da terra, exceto para atividades de caráter poluente;
- Encorajar instituições financeiras para dar crédito sem necessidade de títulos como garantia;
- Reforçar a capacidade administrativa das agências de administração e registro de terras.

Para concluir, sabe-se que a pobreza mantém-se concentrada nas áreas rurais onde a agricultura é a principal fonte de subsistência. As pessoas necessitam de direitos seguros para providenciar oportunidades confiáveis de produção de alimentos, e as políticas devem fortalecer não somente o acesso à terra, mas o uso

produtivo desta terra. Mesmo que a maioria das oportunidades de renda seja fora do círculo da agricultura, o acesso à terra produtiva e a recursos naturais provêem uma fonte complementar de alimentos e uma rede de segurança para todos. Garantir a posse desta terra através de direitos de propriedade bem definidos pode ser uma das soluções para a pobreza, estipulada por boas práticas de governança.

2.3 Estudo de Caso: práticas de boa governança e conseqüências para redução da pobreza na Indonésia

2.3.1 Introdução

A Indonésia, país com 230 milhões de habitantes possui a quarta maior força de trabalho do mundo, atrás de China, Índia e EUA, sendo que 40% desta força de trabalho se encontram em atividades agrícolas (World Bank, 2010). Para se recuperar de sua crise política e econômica de 1998 promoveu reformas fundamentais e reestruturou em vários aspectos a vida da nação.

Entre as várias reformas, a Reforma da Política de Terras foi uma das prioridades nacionais de desenvolvimento, pela grande quantidade de pessoas que seriam afetadas por esta. Em 2001 a Assembléia Nacional decretou a Reforma Agrária e dos Recursos Naturais, contendo princípios que foram a base para reformas regulatórias, institucionais, financeiras e governamentais na administração da terra e outros recursos naturais.

O problema da terra na Indonésia não é somente relacionada a serviços de administração, transações e direitos ligados à terra para as pessoas. É um problema mais relacionado a governança da terra. Como já vimos, a boa governança da terra está relacionada ao paradigma e as políticas, o que deve implicar numa reconfiguração regulatória e institucional. A boa governança também deve prover soluções de longo prazo para redução da pobreza, garantir direitos das pessoas ao acesso à terra, bem-estar e estabilidade política.

Em linha com a política de reforma agrária, a autonomia regional também foi uma das prioridades nacionais para estabelecer a agenda de reforma da governança da Indonésia. Há um desafio de conduzir a reforma de políticas agrícolas as quais devem estar em linha com as prioridades de desenvolvimento nacional e autonomia regional. Uma estrutura apropriada de políticas, com etapas estratégicas e meios de implementação são necessários para modelar a reforma e contribuir com o desenvolvimento (Royat, 2002).

Os problemas agrários críticos na Indonésia podem ser vistos de diversos pontos, porém muita atenção deve ser dada aos aspectos como contexto histórico, políticas e programas, questões-chave para o futuro e programas que afetam as políticas agrárias e o uso da terra.

2.3.2 Contexto Histórico do Sistema de Terras na Indonésia

Em 1960 foi criada e colocada em prática na Indonésia a Lei Agrária Básica (LAB), que constituiu uma mudança fundamental no sistema legal referente à terra.

A estrutura legal herdada do período de colonização pela Holanda foi modificada para um sistema legal nacional que acomoda tradições, aspirações e valores que ainda existiam na Indonésia. A religiosidade, o nacionalismo, a democracia, o socialismo, a igualdade e a justiça social foram levados em conta no LAB como princípios de uma Lei Nacional de Terras.

O acesso às terras, de acordo com o LAB, só poderia ser feito através da liberação do governo, ou seja, as terras eram controladas pelo Estado, assim como sua utilização ou posse, porém o Estado não é o dono das terras. A terra tem função social e econômica, e em consequência, o uso e os direitos à terra devem estar de acordo com princípios que respeitem essa função da terra, descrita no LAB. A posse da terra neste sistema pode ser dividida em diversas categorias: (1) direito de possuir/propriedade (2) direito à construção e ao uso (3) direito à exploração (4) direito ao uso (5) direito de arrendamento, entre outros, através de um certificado dado pelo governo central e cobriam um período de 20 a 30 anos que podiam ser estendidos pela Agencia Nacional de, que publicava os certificados após a verificação do título, registro e planejamento do uso, num processo que poderia durar até 3 anos.

A complexidade da estrutura legal relacionada às questões agrárias na Indonésia trouxe impactos significativos para a regulação da terra, uso e segurança dos direitos para comunidades tradicionais e indígenas. Os conflitos ligados à terra cresceram devido à complexidade das leis enquanto os instrumentos institucionais e jurídicos não foram adequados para assegurar os direitos e reduzir conflitos ligados à terra entre setores, regiões e partes interessadas.

2.3.3 Reforma

Devido à crise que assolou a Indonésia desde meados de 1997, o governo corrigiu muitas das políticas que não eram amigáveis ao mercado, essas mudanças se encontram na Política de Desregulação do Comércio Regional, como:

- **Lei 18/1997**, que trata dos impostos regionais e cobranças aos usuários, efetiva em 23 de maio de 1998
- **Carta de Intenção**, como parte do acordo com o Fundo Monetário Internacional (FMI) para fornecimento de assistência financeira ao governo Indonésio, assinada em Janeiro de 1998.

Essas políticas contem reformas (a) que eliminam os numerosos impostos regionais ligados à agricultura; (b) torna livre o comércio entre as ilhas e as regiões; (c) elimina a cota interprovincial de gado; (d) fechamento do Conselho do Mercado de Cravo; (e) elimina a obrigatoriedade de participação do projeto de intensificação de beterraba. A questão é se a desregulação trouxe impacto positivo na comunidade de negócios, especialmente aos produtores.

Um estudo conduzido pelo Projeto de Desregulação do Comercio Regional da SMERU, organização independente de pesquisas indonésia, avaliou o impacto da desregulação e encontrou o seguinte:

- a. O comercio da maioria das commodities se tornou mais livre com a multiplicação das alternativas para os produtores venderem seus produtos, aumentando a posição de barganha destes. Como

resultado, a margem de lucro dos comerciantes caiu de 10% a 64% nos casos analisados.

- b. O número de impostos pagos pelos produtores caiu significativamente, levando a queda nos custos de comercialização.
- c. Após a desregulação, o preço de compra aos comerciantes das commodities estudadas aumentou em média 9%. Em 58% dos casos estudados, o preço de compra aceito pelos produtores aumentou proporcionalmente aumentou em até 10% e em 33% dos casos até 32% (tabela a2)

As políticas de descentralização e de autonomia regional colocadas em prática em Janeiro de 2001 descentralizaram a administração, a política e os impostos, revertendo o que acontecia até o início da crise: as responsabilidades e funções dos governos distritais se expandiram, enquanto a do governo central e provincial diminuiu, pois todas as autoridades seriam regionais, exceto para assuntos internacionais, defesa e segurança, justiça, assuntos fiscais e monetários, religiosos e autoridades quando a certas questões. A autoridade dos distritos seria em relação à saúde, educação, cultura, agricultura, transporte, indústria e comércio, meio-ambiente, terra e trabalho.

Apesar dos esforços do governo central quanto à descentralização e diminuição dos impostos, após certo período os distritos, em um exemplo de práticas ruins de governança, começaram a criar impostos locais para aumentar a receita o máximo possível, aumentando os custos e as burocracias.

Em geral, pode ser dito que as políticas de autonomia regional, se feitas apropriadamente podem tornar-se o catalisador da criação de uma boa governança que é baseada em princípios democráticos e participação. Especificamente, é a criação de práticas de governança que cria abertura, contabilidade aberta ao público, estado de direito, assim como a eliminação de burocracia e corrupção. A questão agora é se a boa governança tem alguma relação com a obtenção de indicadores gerais de desenvolvimento, e especialmente, indicadores ligados à dimensão da pobreza. Através de estudos empíricos em diversos países, Turkewitz (2002) *apud* Sumarto et. al (2004) concluiu que há uma forte relação entre as características do regime de governo e atingir estes indicadores, por exemplo:

- a. Quanto menor a taxa de corrupção governamental em um dado país, mais alta é a taxa de alfabetização naquele país;
- b. Quanto melhor o sistema de leis e regulação de um dado país, mais baixa é a taxa de mortalidade infantil naquele país;
- c. Quanto menores as regulações criadas pelo governo, mais alta é a renda per capita naquele país.

No caso da Indonésia, o estudo conduzido pelo SMERU Research Institute em Março de 2004 utilizou técnicas econométricas para avaliar o impacto das novas políticas sobre o país utilizando a relação entre a cultura burocrática e os custos e taxas de permissão à abertura de um negócio (como um *proxy* para boas práticas de governança) e a redução do número de pobres.

2.3.4 Análise Bivariada

A análise sem a influência de outras variáveis foi feita para determinar a relação entre o decréscimo no número de pobres entre 1999 e 2002 nos distritos e um aspecto de boa governança utilizado, cultura burocrática ou taxa de permissão de negócio.

A tabela mostra que nenhum dos distritos na amostra tem uma cultura burocrática considerada prejudicial ao clima de negócios. A maioria dos distritos, 61 de 87, tem uma cultura considerada contributiva, enquanto o resto está dividido entre menos prejudicial e muito contributiva.

Tabela 1. Redução de pobreza nos distritos entre 1999 e 2002 pelo Índice KPPOD de Cultura Burocrática

Índice de Cultura Burocrática	Redução da Pobreza		Número de Distritos
	Média	D.P.	
Prejudicial	0	0	0
Menos Prejudicial	-3,41	31,53	12
Contributivo	-6,95	60,66	61
Muito Contributivo	-15,06	56,41	14
Total	-7,76	56,45	87

Em média, no ano de 2002, os distritos na amostra tiveram um índice de pobreza em torno de 7.8% abaixo que em 1999. É interessante observar que há um claro indício que a boa governança afeta o desempenho do distrito na redução da pobreza. Os distritos com cultura burocrática menos prejudicial reduziram a pobreza em média 3.4%, enquanto aqueles distritos com cultura burocrática contributiva

reduziu a pobreza em torno de 7%, o dobro do grupo anterior. Os distritos com cultura burocrática muito contributiva experimentaram uma redução de 15%, também o dobro do grupo anterior. Apesar dos números mostrarem uma evidência interessante, devem ser interpretados com cuidado devido ao grande desvio padrão das informações.

Usando resultados de um estudo realizado pelo Instituto de Pesquisa Econômica e Social da Universidade da Indonésia que avaliou os custos para implantação de um novo negócio e sua relação com a proporção da redução da pobreza no mesmo período, chegamos a um resultado análogo ao anterior. Em média, os 60 distritos que fizeram parte da amostra tiveram em 2002 uma taxa de pobreza 7.2% mais baixa que a taxa de 1999. A análise mostra que os 15 distritos que pertencem ao primeiro quartil, com o índice mais baixo de governança, têm uma taxa de redução de pobreza de 2.7%. Como esperado, para distritos que pertencem aos quartis II e III, a média de redução de pobreza atingiu uma significativa melhora, chegando a 5.8% e 13.9% respectivamente. O único dado estatístico não esperado é o do quarto quartil, com maiores índices de boa governança, que atingiu um índice de redução de pobreza de apenas 6.3%. Similar ao estudo anterior, as taxas de redução de pobreza acima são acompanhadas de grande desvio padrão que as torna estatisticamente insignificante.

Tabela 2. Redução de pobreza nos distritos entre 1999 e 2002 medido pelo Índice LPEM de Governança

Quartil do Índice de Governança	Redução da Pobreza		Número de Distritos
	Média	D.P.	
I (índice mais baixo)	-2,72	66,96	15
II	-5,94	71,53	15
III	-13,88	46,78	15
IV (índice mais alto)	-6,34	40,94	15
TOTAL	-7,22	56,68	60

2.3.5 Análise Multivariada

Para fortalecer os resultados da análise bivariada, uma abordagem multivariada foi feita para controlar os efeitos das outras variáveis. No relatório do KPPOD³, em adição aos vários índices utilizados para classificar os distritos, eles também publicaram informações de Produto Bruto Regional destes, orçamento de rotina e desenvolvimento, receitas locais e população total. Baseado nestas informações, a tabela 3 mostra o resultado da regressão da alteração da taxa de pobreza com duas variáveis binária do índice de cultura burocrática. Os resultados da regressão colocam os coeficientes de todas as variáveis onde esperávamos, porém somente o coeficiente para a variável binária de burocracia contributiva é estatisticamente significativo. Entretanto, deve ser notado que a estimativa tem coeficiente de determinação relativamente baixo (10%), o que pode ser devido ao ruído nas informações ou ao pequeno número de observações.

³ Comitê Permanente para Autonomia Regional, órgão indonésio.

Tabela 3. Resultados da Regressão das Alterações Distritais na Pobreza com base em indicadores de Governança

Váriavel Independente	Coefficiente	Erro Padrão
Binária da cultura burocrática contributiva	-0,0652	0,0273
Binária da cultura burocrática muito contributiva	-0,0444	0,0347
Log do Produto Regional per capita	-0,0128	0,0139
Log do orçamento de rotina per capita	0,0049	0,0251
Log do orçamento de desenvolvimento per capita	0,0176	0,0173
Log da receita local per capita	0,0075	0,0089
Constante	-0,3272	0,2163
Número de Observações	87	
R ²	0,0986	
Teste F	1,46	

Excluindo-se os problemas estatísticos citados, o resultado da regressão confirma os resultados da abordagem bivariada, de que a forma de governança afeta a taxa de redução da pobreza de cada região. Distritos que têm uma cultura burocrática contributiva experimentam uma redução nas taxas de pobreza que é em média 6,5% maior que a atingida pelos distritos com cultura burocrática menos contributiva. Mesmo com um valor de coeficiente menor e não significativos estatisticamente, distritos com cultura burocrática muito contributiva também tendem a ter uma taxa de redução de pobreza maior que os distritos com uma cultura burocrática menos contributiva.

Os coeficientes das outras variáveis, lembrando que não são significativos, indicam que o crescimento econômico tende a elevar a redução da pobreza, mas orçamentos governamentais tendem a reprimi-la. O coeficiente negativo do produto regional per capita implica que distritos que possuem índices maiores tendem a vivenciar redução de pobreza mais rápida. Os valores positivos dos coeficientes

para orçamento e receita demonstram que as despesas do governo são esforços contra-produtivos para reduzir a pobreza, ou eles não contribuem nessa direção.

CAPÍTULO 3 – A LEGISLAÇÃO BRASILEIRA E O CADASTRO: INVIABILIDADE

3.1 Histórico Geral da Legislação Brasileira

O problema fundiário do Brasil remonta a 1530 com a criação das Capitânicas Hereditárias e das Sesmarias, quando glebas imensas de terra foram distribuídas em troca de parte da produção, mas foi com a Lei de Terras, promulgada em 1850 e regulamentada em 1854, que ocorreu a primeira tentativa de estabelecer alguma regulação da propriedade da terra.

A Lei tinha como objetivo, entre outros, impedir a ocupação de terras livres e conceder a propriedade de terras à iniciativa privada, visando regularizar as posses existentes e as transmissões sob a forma de compra e venda. Cadastrando os títulos de propriedade privada, o Estado chegaria ao conhecimento de sua propriedade, as terras devolutas, por exclusão. Este seria o fator mais importante da Lei de Terras, a demarcação das terras devolutas, que garantiria ao Estado o financiamento da imigração a partir da renda obtida com sua venda (Silva, 1996, p. 124).

A partir da promulgação da Lei de Terras seria permitida a venda de todas as terras devolutas. Eram consideradas terras devolutas todas aquelas que não

estavam sob os cuidados do poder público e não pertenciam a nenhum particular, sejam estas concedidas por sesmarias ou ocupadas por posse.

No regulamento de 1854 foi determinado que, a partir de um prazo a ser fixado, todos os proprietários de terra deveriam registrar suas terras no Registro Paroquial junto à paróquia onde se localizavam suas terras. Este Registro deveria ser escrito a próprio punho e em duas vias, porém, não definia a forma da descrição das glebas. As descrições não se baseavam em levantamentos topográficos confiáveis, mas em marcos instáveis, como nome de vizinhos e acidentes geográficos.

A tolerância das autoridades sobre o descaso com a demarcação de terras se deve à resistência da aplicação da Lei de Terras por parte dos grandes proprietários rurais. Ao inviabilizarem a demarcação de suas terras ficavam legalmente possibilitados de manter reservas de terras alheias para apropriação futura, pois podiam adquiri-las e registrá-las em cartório como se fossem suas, aumentando sua propriedade.

Conclui-se que os interesses latifundiários estão presentes e vigoram desde a primeira tentativa de institucionalizar a posse da terra. Na lei de terras se encontra o ponto inicial da fragilidade institucional da regulação da propriedade, origem dos problemas de concentração fundiária do nosso país.

Criado pela Lei 4.504 de 30 de novembro de 1964, o Estatuto da Terra é visto como uma resposta à necessidade de modernização da agricultura e tem na sua criação uma íntima ligação com o clima de insatisfação do meio rural na época. Seus objetivos foram de “regular os direitos e obrigações concernentes aos bens

imóveis rurais, para os fins de execução da Reforma Agrária e promoção da Política Agrícola” (Lei 4504/64).

Instituída no Regime Militar, contraditoriamente, a lei é vista como o primeiro passo para a realização da Reforma Agrária no país. O Estatuto prevê a criação da Inda, Instituto Nacional de Desenvolvimento Agrário, e da Ibra, Instituto Brasileiro de Reforma Agrária, que em se fundem em 1970 e formam o INCRA, Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária, responsável pelas políticas fundiárias nacionais até hoje.

O Estatuto da Terra recriou o Cadastro Rural no Brasil, inicialmente de caráter declaratório, devendo todos os proprietários de imóveis rurais prestar informações ao INCRA. Durante a “Semana da Terra”, ao final de 1965, ocorreu a primeira operação geral do Cadastro de Imóveis Rurais, quando em convênio com as prefeituras foram instaladas Unidades Municipais de Cadastramento, conseguindo cadastrar 3.220.835 imóveis rurais, perfazendo uma área de 307.250.000 hectares. O projeto não teve sucesso e os motivos citados foram falta de financiamento e a exigência de construção de um Banco de Dados das informações gráficas, o que não ocorreu por problemas tecnológicos (Atlas Fundiário Brasileiro, 1996).

Em 12 de dezembro de 1972, a Lei no. 5868 instituiu o Sistema Nacional de Cadastro Rural, composto dos seguintes cadastros:

- 1) Cadastro de Imóveis Rurais
- 2) Cadastro de Proprietários e Detentores de Imóveis Rurais
- 3) Cadastro de Arrendatários e Parceiros
- 4) Cadastro de Terras Públicas

Estes cadastros tinham por objetivo fornecer a integração e sistematização da coleta, pesquisa e tratamento de dados e informações sobre o uso e posse da terra, a fim de cumprir as finalidades previstas na lei de criação. Assim, realiza-se neste ano o primeiro recadastramento de imóveis rurais, obedecendo a mesmas características do cadastro da “Semana da Terra”. Em 1978 é realizado o segundo recadastramento, com a primeira tentativa de se obter a localização geográfica dos imóveis através de coordenadas do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. (Atlas Fundiário Brasileiro, 1996)

A lei 10.267 de 2001, que alterou a Lei dos Registros Públicos de 1973, é a primeira legislação nacional específica que rege o registro e cadastro de imóveis rurais com base no georreferenciamento, em substituição ao antigo, com base plantimétrica. Esta lei, que consiste num marco para a organização territorial brasileira nas áreas rurais, compartilha a responsabilidade civil e criminal das informações entre o registro de imóveis, o proprietário, e o profissional que assina os papéis necessários.

Institucionaliza um cadastro único de imóveis rurais com a função de fornecer um controle da legitimidade dos títulos das propriedades privadas e públicas, a qual grande parte ainda permanece desconhecida. Este Cadastro Nacional de Imóveis Rurais (CNIR) terá uma base comum de informações gerenciada pelo INCRA e pela Receita Federal e deverá ser produzido e compartilhado com instituições públicas ligadas ao meio rural. Atualmente está em implantação o programa do governo federal chamado “Cadastro Rural e Regularização Fundiária”, que terá duração de 9 anos e possui como meta cadastrar 2,2 milhões de imóveis rurais e regularizar 700 mil posses em cinco anos. Nos quatro anos seguintes, a previsão é cadastrar mais

cinco milhões de imóveis e de regularizar 1,5 milhões de posses. Pretende, também, identificar todas as áreas devolutas federais e estaduais, identificar e regularizar as áreas remanescentes de quilombos, fornecendo, assim, bases para a eliminação da grilagem.

De forma a impedir a sobreposição de áreas e identificar as propriedades de forma inequívoca, a lei estabelece no seu Artigo 3º que os vértices definidores dos limites dos imóveis rurais devem ser georreferenciados ao Sistema Geodésico Brasileiro, sendo que sua precisão posicional foi estabelecida pelo INCRA em 0,5 metros, e valor de acurácia dos vértices no limite de 50 centímetros.

Considerando a necessidade de comprovar a legitimidade do domínio e a posse dos imóveis rurais, por meio da análise da cadeia dominial, que deverá alcançar a origem em que ocorreu o destaque do patrimônio público para o privado e considerando a necessidade de esclarecer e orientar o titular do domínio útil, ou possuidor a qualquer título de imóveis rurais é aprovada em 2003 a Instrução Normativa que define as diretrizes básicas para a atividade de fiscalização cadastral de imóveis rurais.

Nesta Instrução Normativa há uma série de complexas resoluções visando normatizar a atividade de fiscalização cadastral dos imóveis rurais. Os objetivos, segundo a própria Norma Técnica para Georreferenciamento de Imóveis Rurais, são:

- a) Estabelecer os preceitos gerais e específicos aplicáveis aos serviços que visam a caracterização e o georreferenciamento de imóveis rurais, pelo levantamento e materialização de seus limites legais, feições e atributos associados.

- b) Proporcionar aos profissionais que atuam nesta área, padrões claros de precisão e acurácia para a execução de levantamentos topográficos voltados para o georreferenciamento de imóveis rurais, fornecendo assim, dados confiáveis que permitam a orientação de políticas agrícolas e agrárias.
- c) Assegurar a homogeneidade e a sistematização das operações geodésicas, topográficas e cadastrais bem como as representações cartográficas decorrentes desta atividade permitindo a inserção desses produtos no Sistema Nacional de Cadastro Rural - SNCR bem como no Cadastro Nacional de Imóveis Rurais - CNIR.
- d) Garantir ao proprietário confiabilidade na geometria descritiva do imóvel rural, de forma a dirimir conflitos decorrentes de sobreposição de limites dos imóveis lindeiros, conferindo legitimidade ao domínio e posse dos imóveis rurais.

A Norma não permite o uso de aparelhos GPS dos tipos GPS1 e GPS2, conhecidos como GPS de navegação, nem para o levantamento do perímetro e nem para a execução dos serviços de georreferenciamento, decorrente da impossibilidade destes aparelhos de alcançarem a precisão de 0,50 metros na determinação das coordenadas.

Para iniciar o cadastro o proprietário, titular do domínio útil ou possuidor, será comunicado da abertura do processo administrativo de fiscalização cadastral e terá 30 dias para apresentar documentos que dificultam o procedimento cadastral. Temos como exemplo documentos comprobatórios da posse e da produção, contratos agrários e também um Laudo Técnico elaborado por profissional habilitado no CREA e devidamente cadastrado pelo INCRA, acompanhado de Anotação de

Responsabilidade Técnica – ART, que permita aferir o Grau de Utilização da Terra e o Grau de Eficiência na Exploração.

3.2 Estudo de caso: o cadastro de São João da Ponta

O projeto piloto de cadastro georreferenciado de São João da Ponta foi feito pelo Instituto de Terras do Pará, ITERPA, que é o órgão responsável pela gestão do patrimônio fundiário do Estado, ou seja, exclui as terras federais, que são administradas pelo INCRA. Teve como objetivo principal criar capacidade institucional de realizar e manter um cadastro georreferenciado que seja a base do Modelo de Gestão Territorial do Estado, além dos objetivos específicos de Cadastrar, georreferenciar, regularizar, certificar e registrar os imóveis rurais do município.

A seleção do município para a realização do projeto piloto foi pautada nos seguintes critérios técnicos:

- Área territorial pequena para os padrões paraenses, de 19.700 hectares.
- Situação de posse e ocupação no município é consolidada.
- Município próximo (127km) à cidade de Belém e de fácil acesso.
- Interesse local.



FIGURA 1 – Localização do Município de São João da Ponta

O Plano Técnico Operacional do processo, fornecido pelo ITERPA, segue as etapas:

- Reunião com gestor municipal, para os ajustes do Termo de Cooperação e visita ao Cartório da Comarca, para os levantamentos cartoriais.
- Levantamento na Gerência de Cartografia, com obtenção das bases cartográficas da situação do município.
- Levantamento na Gerência de Documentação e Informação: Relação dos Títulos expedidos para o município.
- Levantamento prévio da situação de campo, feito pela equipe precursora.

Seguindo a Instrução Normativa para Cadastro Georreferenciado, foi feita a instalação do Núcleo Operacional Móvel (NOM) na comarca de Vila Nova, no qual deveriam ser realizadas as seguintes atividades:

- Coordenar, supervisionar e desenvolver os trabalhos pertinentes à ação fundiária cadastral (literal e gráfica).
- Receber, descarregar, processar e controlar as qualidades dos dados coletados pelas equipes de campo.
- Gerar os cálculos e plantas no formato A4, dos imóveis georreferenciados.
- Confeccionar os croquis de localização
- Alimentar o Sistema SCARF (banco de dados).

Em relação às equipes de campo, foram responsáveis por:

- Coletar informações cadastrais literais, vistoriar os lotes e realizar o reconhecimento dos marcos;
- Coletar as informações gráficas, dos marcos e pontos dos imóveis.

O Modelo de Gestão Territorial previsto integrou diversas instituições no nível Federal, Estadual e Municipal. Assim, houve relacionamento institucional do ITERPA com o INCRA, com cartórios e com a Prefeitura do município, de caráter fundamental para a realização dos trabalhos.

Na relação INCRA - ITERPA destacam-se as atividades:

- Fornecimento, pelo INCRA, de treinamento para os funcionários do ITERPA no correto preenchimento das Declarações de Propriedade e manuseio do SNCR, Sistema Nacional de Cadastro Rural.
- Encaminhamento, pelo ITERPA, dos dados das Declarações de Propriedade preenchidas nos levantamentos efetuados pelo Instituto.
- Encaminhamento, do ITERPA ao Incra, dos blocos de lotes para certificação.
- Emissão do código de certificação pelo INCRA após a aprovação dos levantamentos efetuados.

Já na relação ITERPA - Cartórios, os cartórios deveriam apoiar o ITERPA nas tratativas locais fornecendo:

- Gratuidade das certidões necessárias ao desenvolvimento dos trabalhos.
- Livre acesso dos funcionários do ITERPA aos livros do cartório para proceder às buscas necessárias.
- A relação das áreas tituladas, para que sejam registradas pelos ocupantes.

Ainda, na sua relação com o ITERPA, a prefeitura deveria:

- Disponibilizar casa com instalações adequadas para alojamento e execução dos trabalhos da equipe do ITERPA, incluindo apoio de zeladoria para assegurar condições de higiene (Auxiliar de Serviços Gerais).

- Dar apoio à equipe de cadastro na definição dos limites das vilas e litígios existentes.
- Disponibilizar até 07 (sete) braçais, para apoio ao Agrimensor nos serviços topográficos (Georreferenciamento).
- Fornecer mão de obra (ajudantes) para a confecção dos marcos geodésicos.

O levantamento das terras com a finalidade cadastral foi feito em diversas etapas. A descrição e principais atividades desenvolvidas em cada etapa foram:

- 5) Mobilização Social: envolvendo prefeitura, câmara dos vereadores, representantes da sociedade civil local, movimentos sociais e principalmente as comunidades diretamente beneficiárias do projeto. Nesta etapa também foi feito contato com as lideranças locais para a definição, preparativos e divulgação das reuniões de apresentação do projeto.



FIGURA 2 – Confecção dos Marcos Base

- 6) Implantação dos marcos base: confecção e implantação dos marcos base, com a seleção dos locais, implantação, rastreio e processamento.



FIGURA 3 e FIGURA 4 – Implantação dos Marcos Base para Georreferenciamento

7) Levantamento Cadastral: foi feito o cadastro literal, vistoria e reconhecimento dos imóveis, com o objetivo de cadastrar todos os imóveis rurais do município, e definir as áreas patrimoniais e das vilas. Etapas:

- Identificação dos imóveis
- Implantação dos marcos nos lotes em conjunto com os ocupantes dos lotes.
- Reconhecimento dos marcos a serem georreferenciados.
- Preenchimento das Declarações de Propriedade Pessoal e Relacionamento, Estrutura e de Uso e Formulário de Dados complementares necessários a Regularização Fundiária.
- Vistorias dos imóveis cadastrados.
- Coleta das assinaturas nas DRLs (Declarações de Reconhecimento de Limites) - realizadas após preenchimento no banco de dados SCARF.

- 8) Coleta da Informação Literal: foi feita de forma integrada com a coleta da informação gráfica. A informação gráfica foi enviada diretamente ao Núcleo Operacional Móvel e os dados aprovados pelo controle de qualidade compuseram a planta geral do município.
- 9) Coleta da Informação Gráfica: a ocupação dos vértices dos imóveis feita através de:
- Sistema GPS, pelo método relativo estático;
 - Receptores GPS mono frequência (L1 e C/A) – 20 Km;
 - Levantamento com o uso de Estação Total;
 - Levantamentos que tenham como limite estradas, caminhos, servidões, etc;
 - Limite do imóvel com cursos de água: foram levantados os pontos que possibilitariam ao NOM fazer a amarração da hidrografia, porém não foram digitalizados.
 - Foi definido em campo o limite da reserva extrativista, conforme memorial descritivo.
- 10) Alimentação do Banco de Dados (Sistema SCARF): todas as informações foram digitadas no sistema de cadastro desenvolvido no ITERPA. Após a digitação no sistema foram gerados os Requerimentos, Laudos de Informação Fundiária e Declaração de Reconhecimento de Limites. Os dados dos memoriais descritivos que geraram os resumos

para a emissão de títulos confeccionados pela PRODEPA foram importados por GENOM e Cartografia.

- 11) Regularização Fundiária: Em linhas gerais a partir do diagnóstico fundiário, foram definidas terras particulares e públicas. Nas áreas devolutas (públicas), foram definidos conjuntos de imóveis contíguos, que obedeceram a procedimentos de arrecadação, registro e matrícula em nome do Estado. As áreas determinadas como Patrimoniais, foram transferidas para o Patrimônio Municipal, através de Decretos. As terras registradas em nome do estado estão sendo tituladas pelo ITERPA e as áreas consideradas propriedades, estão em processo de retificação e deverão ser expedidas Certidões rerratificatórias, em nome de seus ocupantes.

De acordo com o Relatório Técnico Metodológico fornecido, o levantamento dos imóveis rurais do Município de São João da Ponta foi feito através de receptores GPS de uso profissional. O Município foi georreferenciado através de marcos geodésicos BASES, implantados nas comunidades de Porto Grande, Vila Nova e na área patrimonial de São João da Ponta, para assim efetuar o levantamento topográfico dos imóveis e então subsidiar o processo de regularização fundiária do município, com emissão de Título de Domínio para aquelas posses que atenderem aos requisitos da Legislação em vigor. O programa almejou confecção da Malha Fundiária do município com a elaboração de planta e memorial descritivo para certificação prevista na Lei Federal 10.267/01, regulamentada pelo decreto nº. 4.449/02 complementado pelo decreto nº. 5.570/2005.

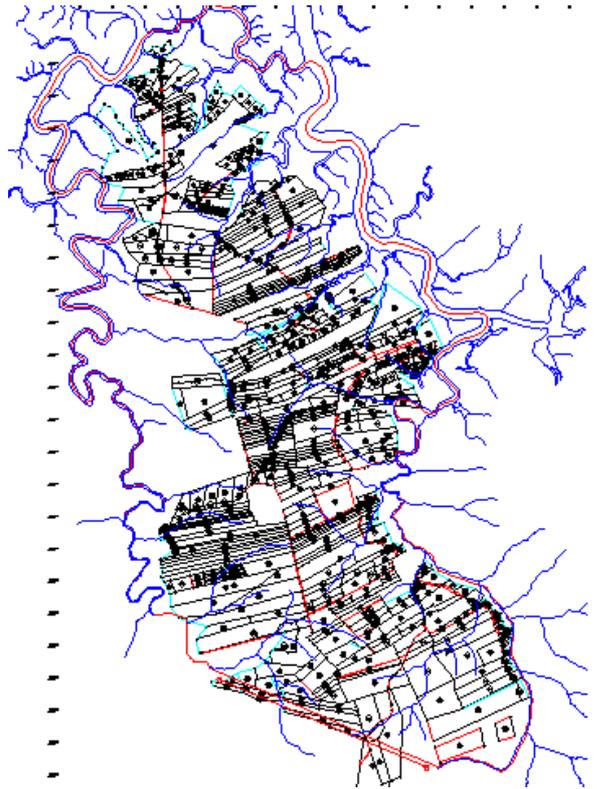


FIGURA 5 – Localização dos Imóveis Rurais identificados no Município

Sobre o período de execução do projeto, os trabalhos de levantamento topográfico, juntamente com os rastreio das bases foram realizados no período de 14/01 a 15/06/2006, com o processamento sendo realizado na seqüência. O processamento dos dados referente aos imóveis foi finalizado no dia 31/06/2006 e a edição gráfica uma parte foi finalizada em 24/08/2006. Os resultados do processo são descritos na Tabela 4.

Tabela 4 – Resultados em São João da Ponta	
Descrição	Quantidades
Imóveis Georreferenciados	542
Imóveis Titulados Pelo Projeto	311
Imóveis Titulados Anteriormente	164
Imóveis Com Litígio	4
Imóveis Patrimoniais	7
Imóveis Georreferenciados com Invasão	2
Área Total Georreferenciada (hectares)	12.571,4680
Área Total Arrecadada (hectares)	6.936,3687

Fonte: ITERPA

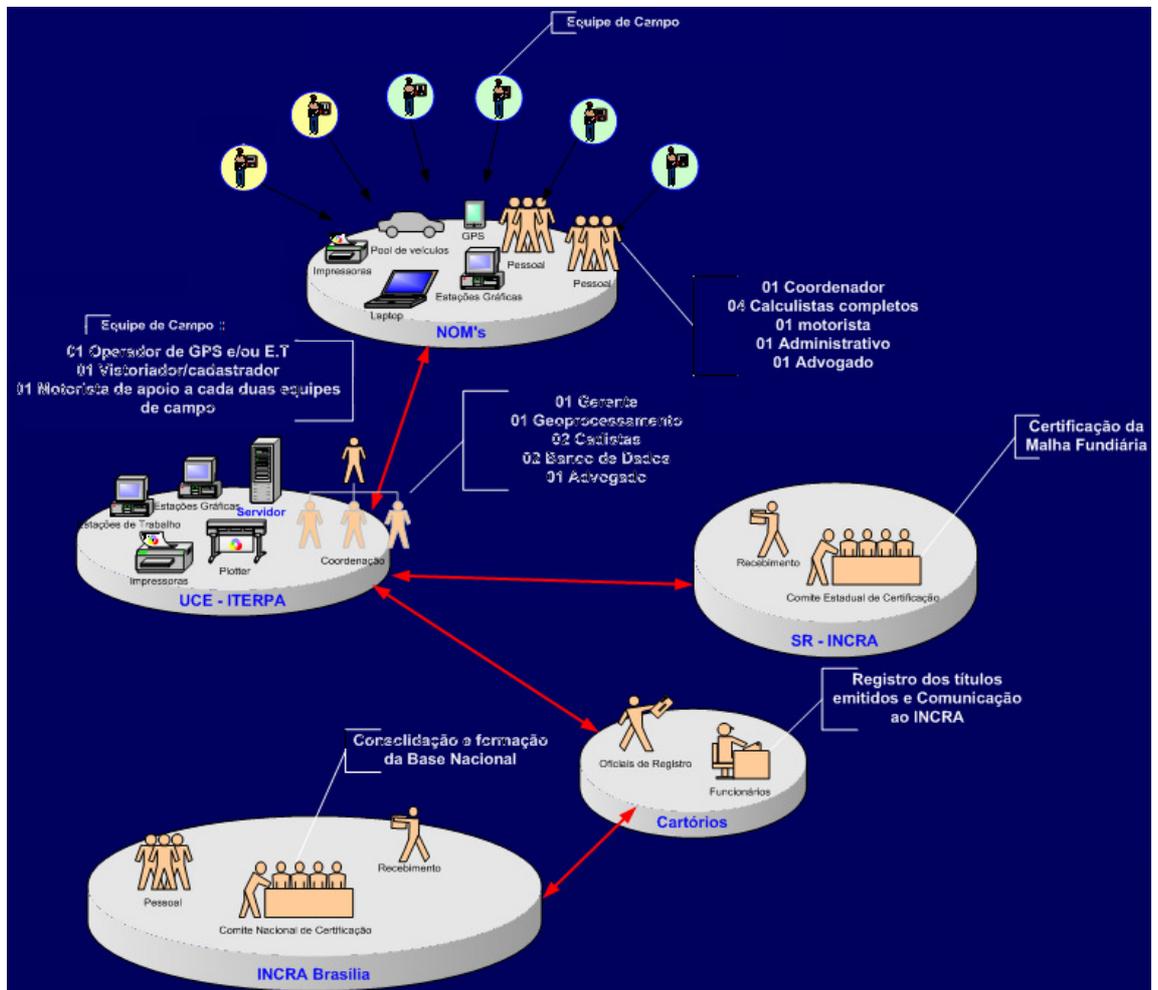


FIGURA 6 – Esquematização dos procedimentos realizados.

Abaixo temos a Tabela 5, conseguida junto ao ITERPA, que mostra os custos apurados pelo órgão, porém, esta não reflete os custos integrais do processo. Os custos se encontram subestimados, pois não consideram a mão de obra daqueles que trabalham para o ITERPA e têm seus salários pagos todos os meses. Sendo assim, os custos devem ser atualizados levando em conta os salários pagos pelo Instituto, ou seja, os custos internos do ITERPA.

Tabela 5. - Custos Apurados pelo ITERPA	
Descrição	Valor
Diárias	R\$ 119.765,00
Combustível	R\$ 12.134,35
Consumo (outros)	R\$ 4.630,52
Pessoa Física	R\$ 4.372,49
Aluguel Copiadora	R\$ 1.000,00
TOTAL	R\$ 141.902,36
Custo por Imóvel	R\$ 261,81
Custo por Hectare	R\$ 11,27

Fonte: Iterpa

Tabela 6. – Custos internos do ITERPA			
Cargo	No. Empregados	Salário	Total
Equipe de Campo			
Operador GPS	6	R\$ 760,00	R\$ 4.560,00
Vistoriador	6	R\$ 760,00	R\$ 4.560,00
Motorista	3	R\$ 300,00	R\$ 900,00
Pessoal NOM			
Calculistas	4	R\$ 760,00	R\$ 3.040,00
Coordenador	1	R\$ 1.096,00	R\$ 1.096,00
Administrativo	1	R\$ 1.096,00	R\$ 1.096,00
Advogado	1	R\$ 1.096,00	R\$ 1.096,00
Motorista	1	R\$ 300,00	R\$ 300,00
Pessoal ITERPA			
Gerente	1	R\$ 1.096,00	R\$ 1.096,00
Geoprocessamento	1	R\$ 1.096,00	R\$ 1.096,00
Cadista	2	R\$ 1.096,00	R\$ 2.192,00
Banco de Dados	2	R\$ 1.096,00	R\$ 2.192,00
Advogado	1	R\$ 1.096,00	R\$ 1.096,00
Total por mês			R\$ 24.320,00
Total período médio			R\$ 145.920,00

Fonte: ITERPA em 10/06/2009

A tabela 6 foi conseguida através de valores fornecidos pelo próprio ITERPA em 10 de junho de 2009, em conversa por telefone com a Doutora Marcli Araújo Zaire, Coordenadora de Cadastro de Imóveis Rurais do ITERPA. Para o período

médio foi utilizado o valor de 6 meses, pois o trabalho de levantamento topográfico e rastreamento das bases durou 5 meses e o processamento dos dados e edição gráfica levaram mais 2 meses. Os custos atualizados se encontram na tabela 4, abaixo.

Tabela 7. Custos incluindo custos do ITERPA		
Descrição	Valor	
Diárias	R\$	119.765,00
Combustível	R\$	12.134,35
Consumo (outros)	R\$	4.630,52
Pessoa Física	R\$	4.372,49
Aluguel Copiadora	R\$	1.000,00
Custos ITERPA	R\$	145.920,00
TOTAL	R\$	287.822,36
Custo por Imóvel	R\$	531,04
Custo por Hectare	R\$	22,89

Fonte: ITERPA

Através da inclusão dos dados referentes aos assalariados do ITERPA vemos que os custos do processo mais do que dobram, sendo estes, os custos reais do cadastramento realizado no projeto piloto de São João da Ponta. Para chegar ao custo total do território brasileiro, se multiplicarmos os R\$22.89 de custo por hectare do procedimento de São João da Ponta, ao qual chegamos, pelos 500 milhões de hectares do território brasileiro próprios à exploração, temos que o custo total de cadastramento seguindo a legislação em vigor será de mais de onze bilhões, exatamente R\$11.445.000.000.

3.3 O programa “Cadastro e Regularização Fundiária” e o financiamento pelo BID

O programa propõe, inicialmente, o levantamento e cadastro das terras de agricultores familiares de cinco estados brasileiros: São Paulo, Maranhão, Minas

Gerais, Bahia e Ceará, escolhidos por serem os estados com maior número de propriedades de até 100 hectares em situação irregular. O cadastro pretende abranger aproximadamente 144.000 propriedades com a meta de titular e regularizar 44.500 destes, em 105 municípios brasileiros, durante 3 anos. Os custos desta fase inicial do processo serão de US\$18 milhões, sendo que 60% serão financiados pelo BID e os 40% restantes deverão ser de fontes dos próprios Estados. O financiamento da parte proveniente do BID deverá começar a ser pago em 2010 e terminar em 2027, sendo que as parcelas devem ser pagas semestralmente.

Segundo o estudo preparado para o Banco, as propriedades a serem cadastradas têm tamanho médio de 20.5 hectares, muito menor que o tamanho médio das propriedades brasileiras. Assim, serão cadastrados aproximadamente 912.250 hectares de terra ao custo de 18 milhões de dólares, fornecendo um custo de US\$19.73 por hectare.

As tabelas abaixo comparam os custos dos procedimentos de São João da Ponta e do BID, caso feitos no Brasil inteiro. Utilizamos o número aproximado de 5 milhões de propriedades rurais no Brasil, e convertemos dólares para reais utilizando a taxa de 2 reais para 1 dólar. Os resultados são:

Tabela 5 - Custo Total por Imóvel em reais			
	Custo por Imóvel	Imóveis Rurais no Brasil	Custo Total
ITERPA	R\$ 531,04	5.000.000	R\$ 2.655.200.000,00
BID	R\$ 808,99	5.000.000	R\$ 4.044.943.820,22

Tabela 6 - Custo Total por Hectare em reais			
	Custo por Hectare	Hectares no Brasil	Custo Total
ITERPA	R\$ 22,89	500.000.000	R\$ 11.445.000.000,00
BID	R\$ 39,46	500.000.000	R\$ 19.730.000.000,00

Devido à diferença dos tamanhos das propriedades no Brasil, o custo por hectare reflete com maior precisão os custos do processo se aplicados em todo o Brasil. Sobre o tempo utilizado para completar o procedimento, estudo de Ramos e Palme (2007), publicado na revista *Agroanalysis*, mostra que em 45 meses que vigorou a Lei 10.267, de 2003 a 2007, foram certificados 6.816 imóveis, ou seja, uma média de 151,47 imóveis por mês. Neste ritmo de trabalho, os 5.600.000⁴ imóveis rurais do Brasil seriam cadastrados em 3.080 anos. Isto pode refletir as dificuldades em seguir os complexos procedimentos da Norma Técnica para Georreferenciamento ou de conseguir recursos para o cadastro.

⁴ O número de propriedades rurais fornecidos pela revista *Agroanalysis* difere em mais de um milhão de propriedades com o número de 4.5 milhões de propriedades fornecidos pelo estudo do BID. Esta inconsistência permite-nos ver que a realidade fundiária brasileira é realmente desconhecida. Este é o motivo da utilização do número aproximado de 5 milhões de propriedades no presente estudo.

CONCLUSÃO

A governança da terra, ao tratar das políticas, processos e instituições pelos quais a terra, a propriedade e os recursos naturais são administrados fornece instrumentos importantes para a redução da pobreza através da adoção de políticas menos burocráticas, mais transparentes, que evitam a corrupção, e principalmente por dar voz aos envolvidos, especialmente às pessoas mais pobres e às mulheres. A governança efetiva e democrática pode ser de grande ajuda aos países no alcance das Metas de Desenvolvimento do Milênio. O grau de incerteza e mudanças no mundo está aumentando, assim devemos adotar medidas para uma melhor administração dos recursos naturais a fim de mitigar as consequências negativas destas mudanças, como as alterações climáticas.

Uma boa governança da terra depende de um quadro institucional que favoreça a aplicação de seus conceitos de outros fatores, como um cadastro de terras, inclusive para as terras públicas e métodos efetivos de valoração e tributação das propriedades. Sem isto, o uso das terras pode não ser adequado para criar riqueza em benefício da sociedade, afetando o desenvolvimento e a erradicação da pobreza.

Neste trabalho, escolheu-se falar mais sobre o papel do cadastro de terras em apoio à boas práticas de governança. O cadastro está na base de toda e qualquer política relacionada à terra, pois sem este fica muito difícil o planejamento, a implantação e o monitoramento destas. Uma boa governança da propriedade da terra em conjunto com um cadastro de terras apropriado pode assegurar que direitos à terra e recursos naturais serão reconhecidos e protegidos. Assim, tem a

capacidade de reduzir a fome e a pobreza, promover desenvolvimento econômico e social e contribuir para uma urbanização mais sustentável.

O cadastro de terras, sendo um sistema que registra interesses sobre a terra, como direitos, restrições e responsabilidades serve de apoio ao planejamento e administração da terra e de políticas ligadas a esta. Administração da terra bem sucedida depende da disponibilidade, acesso e aplicabilidade de informações espaciais, tendo o cadastro grande importância na construção de uma boa governança, pois garante a propriedade e segurança sobre o domínio da terra fornecendo incentivos ao investimento, reduzindo disputas territoriais e sustentando um gerenciamento ambiental, importante em vista da sustentabilidade.

Uma administração de terras inadequada traz limitações para o desenvolvimento e redução da pobreza e os efeitos desta são maiores para as mulheres, minorias étnicas e os mais pobres. Mulheres podem enfrentar situação desfavorável em relação aos direitos de propriedade estatutário e consuetudinários (costumeiro) além de sanções culturais. Minorias étnicas ou religiosas podem ser submetidas a condições de discriminação. Os mais pobres, geralmente menos instruídos, também podem enfrentar dificuldades quanto à compreensão de seus direitos. A solução encontrada pelos conceitos de governança para este caso é dar mais poder de voz a estas pessoas, que devem participar ativamente no desenho das políticas e para isso são necessários mecanismos de debate fornecidos pelo governo. Ferramentas de participação e construção de parcerias com os *stakeholders* a fim de democratizar a governança da terra, na formulação, implantação e monitoramento das políticas ligadas à terra, dando poder à sociedade civil, principalmente aos menos favorecidos, nos processos de tomada de decisão.

A outra forma de afetar e mitigar a pobreza proposta por boas práticas de governança é através da segurança e do acesso aos direitos de posse, que fornecem incentivos ao investimento, ao aumento de produtividade, à produção de alimentos e conseqüentemente benefícios a toda a sociedade. Em contraposição, a insegurança da posse produz exclusão social, disputas em relação à posse com conflitos muitas vezes violentos, gerando custos ao governo ao lidar com as conseqüências.

Políticas públicas com resultados mais satisfatórios combinam direitos à posse e planejamento urbano e/ou rural pró-ativo, com participação popular, além de melhorias em infraestrutura, manejo de recursos e cooperação com o setor privado e sociedade civil. Outra opção seria a diversidade de modalidades de posse, num sistema aberto e pluralista que demonstra flexibilidade e pode ser mais interessante para os usuários. A descentralização da administração da terra é essencial para prover serviços eficientes, equitativos e a um custo razoável para todos os participantes. Estruturas institucionais devem ser criadas ao nível local para resolver todas as ineficiências locais na administração da terra⁵.

No Brasil, a falta de regulação adequada e efetiva impede um desenvolvimento econômico mais igualitário. As práticas incentivadas pelo conceito de boa governança são em boa parte ignoradas, o que se demonstra na inexistência de transparência por parte do governo e de mecanismos de debate e participação popular. De fato não há base para uma boa governança, papel este que é de um cadastro efetivo e pluralista, que o presente estudo demonstrou ser inviável.

⁵ E. Silayo *apud* FIG (2009).

Comprovaram-se aqui os altos custos do cadastramento à luz da Instrução Normativa e assim, sugerimos mudanças nesta a fim de simplificá-la. A diminuição do rigor das normas pode ser conseguida através da permissão da utilização de aparelhos GPS mais simples, do tipo 1 e 2, proibidos pela Norma Técnica, e de custos muito inferiores aos aparelhos do tipo 3 e 4 permitidos. Em um mundo tão informatizado quanto o de hoje, com a existência de diversos softwares de imagens por satélite, como o *Google Earth*, não há por que não utilizar destas facilidades para a obtenção de uma base de imagens e posterior definição dos limites de propriedade.

Críticas também se fazem à necessidade do INCRA em certificar as informações para verificar se o trabalho de campo atende as exigências técnicas e se há sobreposição da área levantada com alguma outra já cadastrada, procedimentos que aumentam ainda mais os custos e, principalmente, o tempo total do Cadastro, devido às dimensões do território brasileiro e à infraestrutura do órgão.

Para Reydon (2006, p.62), outro fator que aumenta os custos do cadastro para o governo é tratado pelo artigo oitavo do Decreto 4409/02, o qual diz que estarão isentos os proprietários cujo somatório das áreas não exceda quatro módulos fiscais, mesmo nos casos em que o imóvel não esteja matriculado ou lançado no nome do outorgante ou quando for solicitada a fusão, pelo proprietário, de dois ou mais imóveis contíguos cujas matrículas sejam autônomas, desde que o proprietário declare ao órgão responsável que preenche esses requisitos.

Concluindo, um cadastro apropriado, como base de um sistema de governança que visa a mitigação da pobreza e a promoção do desenvolvimento, só pode ser realizado no Brasil se houver diminuição dos custos deste procedimento.

Estes só podem ser diminuídos caso haja mudanças na legislação e, principalmente, a simplificação da Norma Técnica para Georreferenciamento de Imóveis Rurais. É importante a articulação institucional entre os órgãos do setor público responsáveis pela execução da lei. Em caso de verificação de sobreposição ou problemas no levantamento, o caso deve ser enviado à justiça, cabendo a esta a decisão em última instância.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

DEININGER, K. *Land Policies for Growth and Poverty Reduction*. World Bank. Washington: 2003

DEININGER, K; FEDER, G. *Land Registrarion, Governance and Development: Evidence and Implications for Policy*. The World Bank Research Observer. Washington: Oxford University Press: 2009. Vol. 24, No. 2.

ECONOMIC COMISSION FOR EUROPE. *Land Administration Guidelines*. United Nations. Genebra: 1996.

FAO. *Buena gobernanza em la tenencia y la administración de tierras*. Estudios sobre tenencia de la tierra 9. Roma: 2007.

FIG. *Land Governance in Support of The Millennium Development Goals – A new agenda for land professionals*. FIG / World Bank Conference. Washington: 2009.

French Development Cooperation. *White paper on Land Governance and Security of Tenure in Developing Countries*. Paris: AFD. 2008.

INSTITUTO DE TERRAS DO PARÁ. ITERPA. *Cadastro Georreferenciado e Regularização Fundiária de Imóveis Rurais do Estado do Pará: Manual de Procedimentos*. Belém: ITERPA. 2006.

INSTITUTO NACIONAL DE COLONIZAÇÃO E REFORMA AGRÁRIA. INCRA. *Atlas Fundiário Brasileiro. Sistema Nacional de Cadastro Rural – Estrutura Fundiária Brasileira*. Brasília: Editora Jô Abreu. 1996.

MONTES, G *et al.* – *Brasil, Programa de Catastro de Tierras y Regularización Fundiaria del Brasil , (BR-0392), Propuesta de Préstamo*. BID. 2005.

PALMER, D.; FRICSKA S.; WEHRMANN, B. – *Towards Improved Land Governance*. Land Tenure Working Paper 11. FAO. 2009.

RAMOS, D. ; PALME, U. W. – *Regularização Fundiária*. Revista Agroanalysis. São Paulo: Fundação Getúlio Vargas. 2007. Vol. 27, Ed. 09.

REYDON, B. P. *A regulação institucional da propriedade da terra no Brasil: Uma necessidade urgente*. In: Pedro Ramos. (Org.). *Dimensões do Agronegócio Brasileiro: Políticas, Instituições e Perspectivas*. 1 ed. Brasília: NEAD ESTUDOS. 2007.

REYDON, B. P. ; BUENO, A. K. S. ; TIOZO, C. *Regulação da propriedade rural no Brasil: Resultados dos primeiros passos*. In: Bastiaan Philip Reydon; Francisca Neide Maemura Cornélio. (Org.). *Mercados de Terras no Brasil: Estrutura e dinâmica*. Brasília: MDA/NEAD. 2006.

ROYAT, S. *Country case study: Indonesia*. Regional Workshops on Land Issues. Cambodia: June, 2002.

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

SUMARTO, S.; SURYAHADI, A; ARIFANTO, A. *Governance and Poverty Reduction: Evidence from Newly Decentralized Indonesia*. SMERU Institute. Jakarta: 2004.

UN-HABITAT. *Secure Land Rights for all*. UN-HABITAT, Global Land Tools Network. 2008. Disponível em <http://www.gltm.net/en/e-library/land-rights-and-records/secure-land-rights-for-all/details.html>

WORLD BANK. *Innovations in Land Rights Recognition, Administration and Governance*. Joint Organizational Discussion Paper from the Annual Conference on Land Policy. Washington: 2010. Issue 2.