

**VIII Seminário Internacional de Governança de Terras e
Desenvolvimento Econômico**

COLETÂNEA DE ARTIGOS

**Coordenador Científico
Prof. Dr. Bastiaan Philip Reydon**

**Organizadores:
Gabriel Pansani Siqueira
Marina Annoni Lange
Delaíde Silva Passos
Vitor Bukvar Fernandes**

Organizadores desta publicação, não se responsabilizam pelos conceitos emitidos em artigos assinados, que são publicados no original, sem qualquer revisão. À reprodução no todo ou em parte, de suas matérias só é permitida desde que citada a fonte.

Fevereiro, 2023

Sumário

CHALLENGES IN IMPLEMENTING AND ESTABLISHING LAND ADMINISTRATION	6
1. Introduction	6
1.1. A Framework for Effective Land Administration (FELA)	6
1.2. Fit for Purpose Land Administration	7
1.3. A balanced use of FELA and the Fit for Purpose approach.....	8
2. Development.....	9
2.1. An ICT based approach for interoperability	9
2.2. An integrated approach in The Netherlands.....	10
2.3. Issues in the South American context	11
2.4. A case study from Bénin	13
3. Conclusions	15
References	15
Improvements in the Colombian Land Administration System: possible contribution from the Brazilian experience	17
1. COLOMBIA.....	18
1.1. A brief historical background to the Land Administration System	18
1.2. An estimation of the Colombian land tenure situation.....	19
1.3. The current Colombian Land Administration system.....	21
1.4 Operability and other institutions in detail	24
2. THE BRAZILIAN LAND ADMINISTRATION INSTITUTIONAL FRAMEWORK	25
2.1. General characteristics of the system.....	25
2.2 The current Brazilian land tenure situation	26
3. Final remarks and propositions.....	32
References	33
TERRITÓRIO QUILOMBOLA E O DIREITO A REGULARIZAÇÃO: uma análise sobre o processo de titulação no Estado do Maranhão.	36
1.INTRODUÇÃO.....	38
2. DO CENÁRIO CONSTITUCIONAL DO DIREITO A TITULAÇÃO	39
3. A REGULAMENTAÇÃO DOS NORMATIVOS NO ÂMBITO DO MARANHÃO	40
3.1 O contexto histórico da luta da regularização fundiária quilombola.....	41
3.2 O arcabouço jurídico	42

3.3 A conquista de um espaço institucional e de governança	44
3.4 O desafio para a efetivação.....	44
4. CONSIDERAÇÕES FINAIS	45
REFERÊNCIAS	46
ANEXOS	48
TRANSPARÊNCIA DA CORREGEDORIA DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO PARÁ NO COMBATE À GRILAGEM	50
1 INTRODUÇÃO.....	51
2 ASPECTOS GERAIS DAS DECISÕES ADMINISTRATIVAS DA CORREGEDORIA DO TJPA.....	52
2.1 Metodologia para a coleta das decisões.....	52
2.2 Normas relacionadas.....	52
2.3 Decisões.....	53
3 TRANSPARÊNCIA DAS DECISÕES	55
4 IMPORTÂNCIA DOS DADOS SOBRE ÁREAS.....	59
5 CONCLUSÕES	59
BIBLIOGRAFIA	59
ANEXOS	60
ACORDO DE COOPERAÇÃO TÉCNICA DA REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA – INOVADOR INSTRUMENTO DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA	64
I - INTRODUÇÃO	65
I - Das Prerrogativas do Acordo de Cooperação Técnica da Regularização Fundiária	66
II - Da adesão simplificada dos Municípios e de outras entidades de direito público e de direito privado ao ACT da Regularização Fundiária	68
IV - O comprometimento dos registradores de imóveis.....	70
V -Case de sucesso do Governo do Estado	71
V - REGULARIZAÇÃO URBANA EM NOVA UBIRATÃ.....	73
VI - Outros Cases	73
São Félix do Araguaia- 1.200 Km de Cuiabá.....	74
Colniza - 1.068 Km de Cuiabá	75
5 CONCLUSÕES	78
REFERÊNCIAS	79
A (IN) EFETIVIDADE DO CADASTRO AMBIENTAL RURAL (CAR) E AS SUAS CONSEQUÊNCIAS PARA OS TERRITÓRIOS QUILOMBOLAS NO BRASIL	80
INTRODUÇÃO.....	82
1 O ESCRAVISMO COLONIAL E OS POVOS QUILOMBOLAS	83
1.1 A COLONIZAÇÃO EUROPEIA E O ESCRAVISMO COLONIAL.....	83

1.2 O DIREITO AO TERRITÓRIO NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988 E A SA-GA PARA A SUA REGULAMENTAÇÃO.....	84
2 O CADASTRO AMBIENTAL RURAL: CONCEITO, TRATAMENTO NORMATIVO E FRAGILIDADES	86
2.1 A LEI Nº 12.651/2012 E O CAR	86
2.2 AS FRAGILIDADES DO CAR.....	87
3 A SOBREPOSIÇÃO DE TERRAS NOS TERRITÓRIOS QUILOMBOLAS: O CASO DE SANTARÉM/PA	89
3.1 A SITUAÇÃO TERRITORIAL DO MUNICÍPIO DE SANTARÉM/PA E A SOBRE-POSIÇÃO DE TERRAS OBSERVADA NA ANÁLISE COMPARADA DOS REGIS-TROS NO IBGE, CAR E CCIR.....	89
3.2 CAR'S SOBREPOSTOS EM TERRITÓRIOS QUILOMBOLAS DE SANTARÉM/PA.....	91
CONSIDERAÇÕES FINAIS	91
REFERÊNCIAS	92
Uma proposta para a estruturação sistêmica do Cadastro Territorial Brasileiro .	94
1 INTRODUÇÃO.....	95
2 GOVERNANÇA DE TERRAS E O CADASTRO TERRITORIAL	97
3 A ESTRUTURA CADASTRAL DO BRASIL.....	100
3.1 Cadastro Rural	100
3.2 Cadastro Urbano	102
4 A PROPOSTA DE ESTRUTURAÇÃO SISTÊMICA PARA O CADASTRO TERRITORIAL BRASILEIRO	103
5 CONSIDERAÇÕES FINAIS	106
Referências	106
REGISTRO DE IMÓVEIS E PROTEÇÃO AMBIENTAL: os limites do Cadastro Ambiental Rural – CAR e a importância da concentração de informações na matrícula.	111
INTRODUÇÃO.....	113
1 – A ORIGEM PÚBLICA DA PROPRIEDADE E A COMPROVAÇÃO DO SEU REGULAR DESTACAMENTO.....	114
2 – CADASTRO AMBIENTAL RURAL - CAR.....	117
3 – A IMPORTÂNCIA DA INTEGRAÇÃO DE INFORMAÇÕES ENTRE O CAR E O REGISTRO DE IMÓVEIS: uma proposta normativa.....	120
CONSIDERAÇÕES FINAIS	122
REFERÊNCIAS	123

**Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)
(Câmara Brasileira do Livro, SP, Brasil)**

Coletânea de artigos [livro eletrônico] : VIII
Seminário internacional de governança de terras
e desenvolvimento econômico / coordenação
Bastiaan Philip Reydon. -- Campinas, SP :
Instituto Governança de Terras, 2023. --
(Coletânea de artigos)
PDF

Bibliografia.
ISBN 978-65-993849-1-2

1. Direito fundiário 2. Desenvolvimento - Aspectos
ambientais 3. Economia 4. Governança I. Reydon,
Bastiaan Philip. II. Série.

23-146896

CDD-338.927

Índices para catálogo sistemático:

1. Desenvolvimento econômico : Economia ambiental
338.927

Eliane de Freitas Leite - Bibliotecária - CRB 8/8415

CHALLENGES IN IMPLEMENTING AND ESTABLISHING LAND ADMINISTRATION

Bastiaan Reydon
Kees de Zeeuw
Christiaan Lemmen
Gabriel Pansani
Paula Dijkstra

Resumo: After an introduction on land administration, on the Framework for Effective Land Administration (FELA), and on the Fit for Purpose Land Administration (FFPLA) approach, this paper will explore implementation challenges based on cases from different countries and experiences that Kadaster International has been involved with. It will start with showing the case of the Netherlands as a reference for a complete/well-structured Land Administration System (LAS). Then two country cases will be introduced with attention to conversion from social tenure to legal tenure. The case from South America mainly shows the legal and institutional barriers that are encountered and the case from Africa introduces a possible solution based on presumed ownership parallel to the existing title system with state-guaranteed ownership. This paper is intended to be a foundation for a debate with the IPRA – CINDER experts. For this reason, there is attention to prescription as a method in legalizing land rights, land administration renovation (some archives are difficult to access), qualified titles, and the impact of the conversion from legitimate to legal titles on the land administration system.

1. Introduction

Well performing and effective Land Administration Systems (LAS) are essential in the achievement of the Sustainable Development Goals (SDG's). International institutions like the UN-FAO (United Nations Food and Agriculture Organization), UN-Habitat (United Nations Human Settlement Program), the GLTN (Global Land Tool Network), and the IPCC (International Panel on Climate Change) are advocating and developing tools related to the improvement of land administration and land management.

1.1. A Framework for Effective Land Administration (FELA)

The Framework for Effective Land Administration (FELA) from the United Nations Committee of Experts on Global Geospatial Information Management (UN-GGIM)¹ states that “Land Administration Systems (LASs) are the basis for recording the complex range of rights, restrictions and responsibilities related to people, policies and places. Effective land administration must be fit-for-purpose, appropriate and adequate, interoperable and sustainable, flexible and inclusive, and be able to accelerate efforts to document, record, recognize, and monitor people to land relationships, in all forms.”

The FELA is a framework, not a new standard, method, guideline, or approach. It is intended as a global reference to existing work, like for example the Voluntary Guidelines on the Responsible Governance of Tenure of Land, Fisheries and Forests (VGGTs), the Fit For Purpose Land Administration (FFP-LA) approach, or the ISO

¹https://ggim.un.org/meetings/GGIM-committee/9th-Session/documents/E_C.20_2020_10_Add_1_LAM_background.pdf

19152 standard on the Land Administration Domain. The VGGTs are developed by the FAO and the Committee on World Food Security (CFS).

The UNGGIM FELA (2020:19) document also states: “The creation and existence of sound policy and legal frameworks relating to land tenure, land use, land value, and land development is fundamental. These frameworks should also define the degree of responsibility of various legal institutions for dispute settlement”.

FELA aligns directly to the overarching and strategic Integrated Geospatial Information Framework (IGIF) (UNGGIM 2018:1) as adopted by the United Nations Committee of Experts on Global Geospatial Information Management (UN-GGIM) at its eighth session in August 2018 (UNGGIM 2020:1). FELA should be seen as a specialization of IGIF for the domain of land administration. FELA is built around nine so-called strategic pathways, where the main areas of influence that apply are people, governance, and technology. The strategic pathways are intended to guide the country’s implementation of FELA, and ultimately achieve the SDGs and sustainable development. The nine pathways of the FELA are linked and overlapped. For ease of communication in FELA, they are described independently.

Figure 1: Nine Pathways of the Framework for Effective Land Administration



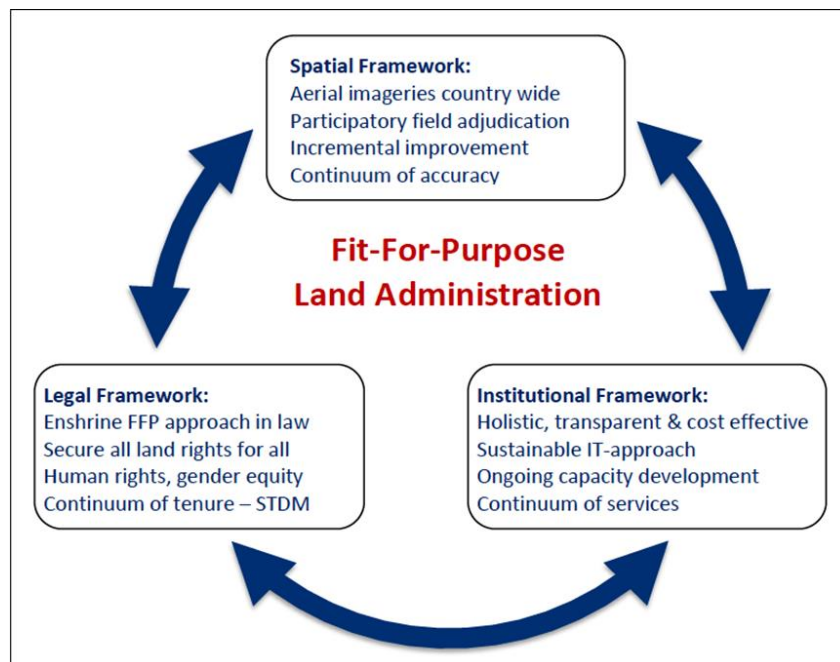
1.2. Fit for Purpose Land Administration

Many countries still lack a well-structured and reliable LAS and means to implement it. The related challenges vary from complexities in the implementation of modern technology, the complexity in legal changes, time-consuming institutional transformations, lacking political will, and availability of budgets for investments. To face these problems an important contribution was made by the International Federation of Surveyors (FIG) in cooperation with the World Bank when creating the Fit for Purpose Land Administration methodology (FFP-LA) that proposed to simplify most processes.

This methodology, for Enemark et al (2014:14) (2016:1) (2017:1), is based on three frameworks:

1. The spatial framework
2. The legal framework
3. The institutional framework

Figure2: The Fit-For-Purpose Land Administration approach



1.3. A balanced use of FELA and the Fit for Purpose approach

In order to achieve effective land administration systems that provide humanity with the security of land and property rights, it is necessary to undertake action at three different levels. First of all, the network around the domain should be in place and functioning. Different levels of decision-makers, experts, and beneficiaries should be collaborating in achieving common goals and understanding the needs and requirements. Secondly, the knowledge should be in place. Instead of reinventing the wheel all over again in different places and times, expertise and experience should be documented and shared, and leave room for local optimization and innovation, and should be accessible. Finally, there should be guidance in practice. How to start or develop a land administration system that can be sustained and further developed, and that will remain affordable and appropriate in place and time.

FELA and the FFP-LA approach mutually reinforce each other and can contribute to actions needed at these three different levels. FELA and FFP-LA do not exclude each other and do not conflict with the content. But its use and application are intended to be complementary. The objective of the FELA is at a more holistic level. It serves to develop leadership, gives guidance at the policy level, and attempts to connect the professional domain of land administration to the governance at the regional and national levels. The level of application is to policymakers, (inter)national organizations and cross-disciplinary bodies. FFP-LA is an approach. Knowledge on applications from all over the world is grabbed into one document, serving as a reference. It has a focus on guidance in

applications of land administration systems. The level of application is to land administration professionals at the project level of regional, national or local initiatives.

The three frameworks of FFP-LA (geospatial, legal, and institutional) are in balance with the nine strategic pathways of FELA. For example, the use of international recognised standards like the Land Administration Domain Model (LADM) (ISO 2012:1) is referenced in both FELA and FFP-LA. It is however of importance that professionals and stakeholders in the land administration domain understand the value of both FELA and FFP-LA, and know how to use and apply both documents to achieve the Sustainable Development Goals for the benefit of people, profit, planet, peace and partnership.

2. Development

The most recent activities developed by projects or even by country reforms show significant advances on the development and implementation of the spatial base, but less in the two other Fit for Purpose aspects. The projects have been very successful in using satellite imageries, participatory approaches to identify and record the various legal and legitimate rights, but there are difficulties to convert legitimate ownership to legal information of land ownership. This happens mostly because of restrictions and too strict requirements, so the legal and the institutional settings are still critical bottlenecks to the completion of the adequate Land Administration System.

2.1. An ICT based approach for interoperability

Land administration is in many countries distributed among a host of different units. Land administration units include land registries and cadasters – linked to conveyors and surveyors, respectively. Efficient administration calls for the interoperability of information exchange, e.g. to implement the once-only principle of public information sharing. Interoperability as the ability of enterprises and entities within those enterprises to communicate and interact efficiently (ISO, 2011).

Improvement efforts may, roughly speaking, take two directions. The first is a cooperation between institutions to achieve better services without changing the mandates, and the second is the merging of institutions under one umbrella. The latter is often hampered by conflicting interests and traditions. The first direction requires data, process, and service interoperability and is feasible if there is good cooperation between the organizations – ‘institutional interoperability’.

Good cooperation between organizations can lead to data sharing, avoidance of data duplication, increased data quality and making new products and services available. These products and services may integrate information coming from different organizations, for example, name and date of birth from the population register, type of right, and share in a right from the registry and the plot on which the right is held from the cadastre. To set this up properly, there must be agreement on the definitions and meaning of the data. This is a crucial step in the development of land administration systems. Here the Land Administration Domain Model (LADM) is supportive.

The LADM is an International Standard. It covers basic information related to components of land administration. It includes agreements on data about administrative and spatial units, land rights in a broad sense and source documents (e.g. deeds or surveys). The model provides terminology for land administration, based on various national and international systems. The model enables the combining of land administration information from different sources in a coherent manner. The LADM is important in the development of land administration systems – at a conceptual level. It aligns input from professionals (conveyors, registrars, surveyors) and ICT experts in the development of an LADM based country profile. This provides the foundation for

interoperable land administration systems at a conceptual level. This allows the ICT experts to start the technical developments.

2.2. An integrated approach in The Netherlands

The Netherlands' Cadastre, Land Registry and Mapping Agency (in short Kadaster) collects and registers administrative and spatial data on property and the rights associated with it since 1832. By doing so, Kadaster protects legal certainty. It is also responsible for the national mapping and maintenance of the national reference coordinate system. Furthermore, Kadaster is an advisory body for land-use issues and national spatial data infrastructures.

When the Dutch Civil Code was approved at the beginning of the 19th century it already had a land ownership registration system with it. This registration was originally in support to taxation and later also in support to legal security. Even before that, some cities, or provinces, like Amsterdam, had mapped registration systems in place, to guarantee ownership rights. But only with Napoleon in 1832, for financial reasons, did the Dutch Kadaster start to map and register land ownership. As all properties were registered there, the changes in ownership were also registered and so it came to be a complete mapped cadastre that was also used for securing ownership rights.

Until the 1980's the mapping and registering of the deeds that Kadaster did as one institution was part of the State, under different ministers, but always as a pure governmental body. The privatization wave of the 80s, which happened in many countries, was the main reason for the big changes that happened in Kadaster. As the State seemed inefficient and too large, Kadaster, that was able to provide revenues through its services, was chosen as one of the state activities that would have public-private management. After much calculations and meetings, in 1982 the decision was made to improve its cost-effectiveness, with a slow increase in the fees resulting in a completely self-supporting cadastre in 1988. Its autonomy was gained in 1994 and with independent financial and personal management, it could solve the existing problems and could contribute to higher effectiveness and efficiency.

During this period another important innovation was introduced: the digitalization of all information, from the deeds to the maps, with the accuracy that was possible at the time. And that information is until the present used as the base for the registration and mapping information. The ever-growing need for cadastral data has made information and communication technology of vital importance to Kadaster. The cadastral registers and cadastral maps are fully digitized. Nearly 100% of the information supply is done by fully automated electronic data transfer. In 2004 the Netherlands National Mapping Agency merged with Kadaster, giving the organization the responsibility for nationwide small-scale topographical mapping. Kadaster is the project manager for the large-scale topographical mapping project, organized in a public-private partnership (PPP), and is responsible for quality control. Kadaster is a leading partner in the national spatial data infrastructure (NSDI) program and takes part in the European INSPIRE program. It provides a platform for geographic information usable by everyone at any time and provides possibilities to analyze data based on needs from society.

With the introduction of key registers, the 352 municipalities of the Netherlands are each responsible for the collection, maintenance, and storage of data on buildings and addresses. A Key register is a single registration of authenticity, trustworthy data. There is mandatory re-use of the data by all governmental bodies regulated by law, so every citizen provides the state with information only once, following the once-only principle of public information sharing, eliminating the need for citizens have to supply data over and over again. Responsibilities and liabilities are known. Data quality is known as well

as the quality of the source of data. However, Kadaster maintains the national IT portal for these and other key registers and is contributing to the establishment of links between national key registers.

Kadaster has very good technical and managerial capabilities. It is one of the most advanced organizations for land registry, cadastre, and topographic mapping in the world. In the last 20 years, the efficiency of the operations ranks Kadaster with the best evaluation, according to official UN reports. While extending its services and product portfolio every year and increasing its efficiency, the number of staff has dropped from 4.500 in 1994 to about 1.950 in 2010 and 1750 in 2020. Today more can be done with fewer people. The total turnover of Kadaster, as an autonomous governmental body, extends to an average of more than € 275 million and has steadily grown throughout the years.

The most important aspect of the Dutch registration system is that, as said, for historical reasons, it is a very simple and direct registration system. So, as the rights were already clearly established, in the past, in a legitimate or illegitimate way, the system registers and updates them. In the Netherlands, the legal side of the process, which is to decide who has the right or does not have the right over the land, was already decided. In most developing countries there are at least four problems to be faced to achieve an effective and efficient Land Administration System: map the users, look in the register who has the right, update the right and create an automatically updating system.

The main cause of this problem is related to the way the country's territory was occupied: as an example, the US established the Homestead Act with the definition of land ownership in its beginning and Australia had the Torrens system, which obtained the land ownership based on the real occupation. Both of them created a cadaster and a LAS system linked with the rights defined. On the other hand, the Latin American and African countries had more ambiguous processes of giving out public land, creating problems that now have to be overcome.

2.3. Issues in the South American context

Each country is responsible for its own LAS due to its centrality for territorial planning and development, but these are built differently, according to each cultural and institutional background. By taking the Dutch cadastral system as a reference, for its coverage and capacity to reflect the reality on the ground, most of the known examples fall behind it, especially in the case of developing countries where many of the systems are incomplete, inaccurate, lacking tools for constant updating and/or technological infrastructure. Most of them do have a proper registry and cadastral systems in place, but quite often those are not integrated, updated, and/or not aligned with the laws for land use.

To surpass those limitations, many countries are re-modeling their LAS to modern frameworks and promoting institutional changes to better allocate them, such was the case for Brazil, in the 2000s and Colombia more recently, after the peace treaty in 2016. An important aspect to show that the countries are still not being able to have an integrated approach as is possible with LADM. Several Profiles for LADM (including LADM country profiles) have been developed in Brazil (Dos Santos et al., 2013, Paixao et al., 2015 and, the country profile in Purificação et al., 2019). In Colombia, besides the general LADM system developed by the Swiss cooperation, each institution, such as IGAC, ANT and others, has its own LADM (Presidencia, 2021).

Despite having their LAS established, many of the public territories were not part of it or they were poorly defined, for example. Even worse was the situation for private lands, with many titles being handed out in past times and not taken to the registry (nor

cadastre), resulting in many overlaps of land rights once commercial transactions were made with papers that did not reflect the reality. Still today, both countries face important challenges, with almost 70 million hectares of public lands remaining undesignated in the Brazilian Amazon (Azevedo-Ramos and Moutinho, 2018), 66% of the national territory has outdated information on its cadasters in Colombia (CONPES 3958, 2019) and around 7 million peasants do not have any legal documentation (MINAGRI, 2020).

Both countries have similar types of problems: as land has been given out in the past by the state with no clear integrated references (maps and others), there are always doubts about the regularisation of a specific plot. For that reason, both countries have complicated regularisation processes that are time-consuming - with many steps - and also very costly. To regularise and formalize property rights for all, within the whole territory, was the challenge that is driving drastic changes in these countries' LAS to a more modern and integrated approach.

For Brazil, one major turning point for recognizing land rights was the enactment of the Law 13,465 of 2017, which brought many advances towards the facilitation of the regularisation process of informal plots, by mapping and registering households through a standardised process, that can be carried out through an administrative jurisdiction with support of professionals, such as lawyers, surveyors and registry officers. One of its most important changes affected the Public Registries Law (Law n° 6.015 of 1973), by determining (in the Art° 7°, § 2°) that the eventual previous owner of the area being regularised would be notified by the registry officer, demanding a deadline for response of 15 days and when no response is given, it would be considered that the involved party agrees with the continuation of the process. With a relatively 'simple' change in legislation, it would be allowed many processes to be concluded, since many of those previous owners could not be reached (for the most various reasons) and without their formal manifestation, the regularisation process could not go through.

Another breakthrough in the current legislation was the exemption of regularisation costs for smallholders with low income, which was once a critical bottleneck for many living under informal conditions due to lack of economic opportunities. The payment for the registry and the regularisation process always pushed people away towards informality, but the proposed solution made it possible for the 'first registry', meaning that later transactions of ownerships or changes in shape/size of the plots would require a regular payment, so it helped to complete the coverage of the cadastre. Although groundbreaking, this legal innovation it provoked a new bottleneck, since the costs would need to be covered, a deadlock that required many years to be solved. After different attempts to make ends meet, a joint fund was created including all registry offices to subsidise this regularisation policy, an agreement where smaller offices would contribute less than larger ones, so a fair share of the coverage could be reached.

The costs and the difficulties for property registration or regularisation are also a relevant bottleneck in Colombia, which pushes people towards informality since many do not have the resources to do so or perpetuate it to avoid taxes. Even though the country is going through a redesign of its LAS to a much more modern framework (considering the Decree n° 148 of 2020 and the CONPES 4007 of 2020), adopting a multi-functional cadaster, there is still no clear solution in sight to 'attract' people to regularisation and push them away from informal markets. A situation not exclusive to Colombia, the registration costs for property recognition and/or land transactions indirectly promotes informality, once people can do it by other means (such as using force, coercion, corruption, and other illegal resources). Once these transactions are not notified, the LAS does not receive this data input and remains outdated, but even worse, it compromises

public revenue and later expenses in local infrastructure, including the maintenance of LAS or the registry offices.

Regarding the recent advances, the experiences from the Fit for Purpose approach should be considered, mostly in the spatial aspect. Both countries had several experiences with participatory land rights mapping that showed that it could be possible to survey all that is needed in the countries, in a short period of time, with low costs. But for both countries, the main bottlenecks are the Institutional framework and the legal settings, which makes it harder to formalize all the land ownership/rights that have been obtained in the field and put them into the LAS system. So, the real institutional integration with the creation of an ICT system is something that is still out of the focus in this given context. At the same time, the legal setting to accept the majority of the surveyed land, with a participatory approach (Fit for Purpose) has to be promoted.

2.4. A case study from Bénin

The government of Benin in 2013 decided upon a centralized land administration, with the purpose of recording the entire national territory in one land administration system. Of the estimated 5 million cadastral parcels, less than 60,000 parcels have a land title and are registered in the national land administration agency's database. This database is maintained by the National Land Registry and Agency, l'Agence Nationale du Domaine et du Foncier (abbreviated as ANDF).

A transition to a fit-for-purpose approach in land administration (Enemark et al., 2014, Enemark et al., 2016) makes it possible to realise the Benin government policy. The core of this approach is the introduction of a tenure system based on presumed ownership parallel to the existing title system with state-guaranteed ownership. From a quality perspective, this meant a shift in priorities from "good but slow" to "good enough and fast". In the Benin case, this pressure is reduced by designing a land information system based on the Land Administration Domain Model (ISO, 2012; Lemmen et al. 2015). That makes it possible to include and keep track of both types of cadastral parcels with state-guaranteed ownership and cadastral parcels with presumed ownership in the database. Both ways of tenure security can therefore coexist, allowing landowners to choose between the level of legal security that best fits their needs and means. The land information is managed in a distributed environment.

The Land Administration Domain Model (LADM) documents knowledge of land administration. As a conceptual data model, the LADM can be used in support of the development of software applications for land administration purposes. In many countries land administration is organized in a distributed environment where data exchange and interoperability between involved organizations is required, this interoperability can be organized based on the LADM.

The country LADM country profile for Benin (Van Staaldunin et al., 2020) supports different registers of land rights in a distributed environment:

- titled ownership maintained by ANDF for the registration of primary land rights,
- presumed ownership collected and/or verified by ANDF for the registration of primary land rights,
- presumed ownership from other sources unverified by ANDF for the registration of primary land rights,
- ownership of public space maintained by ANDF for the registration of primary land rights,
- personal land rights (agreements between parties) maintained by municipalities for the registration of secondary land rights, and:

- pastoral corridors maintained by another ministry for the publication of restrictions on land use.

Different map layers are modelled with LADM:

- private and public cadastral parcels (polygons on the map) maintained by ANDF for the registration of primary land rights. There is one layer for titled ownership and one layer for presumed ownership. Those map layers provide a nationwide and seamless cadastral map. The parcels in this map layer may also be used for the registration of secondary land use rights. Those rights can be registered by municipalities and concern use rights for periods of one or several years. Those personal rights are very important in relation to women’s access to land.,

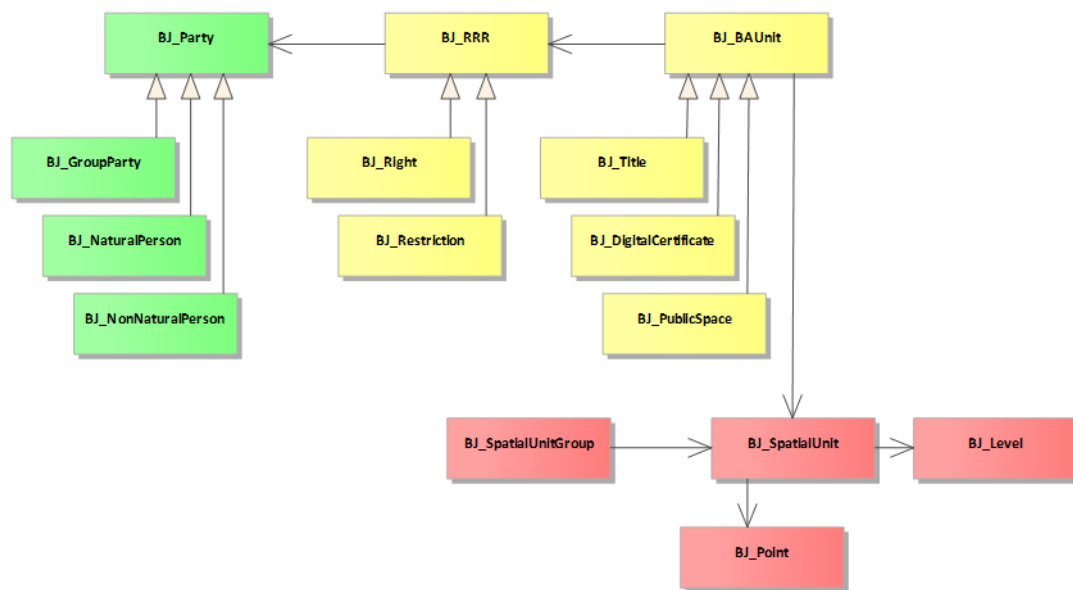
- contracted parcels (points on the map) maintained by municipalities for registration of secondary land rights in case the cadastral map is not available or not suitable, and:

- pastoral corridors (polygons) maintained by another ministry for publication of restrictions on land use, and;

- in addition, project boundaries for the initial field data collection and boundaries of the administrative division of Benin are included in the model.

The country profile is the semantic foundation of the land administration in Benin. It looks as follows:

Figure 3: Parties in this diagram are the rights holders.



Those can be groups, natural or non-natural persons. RRR’s are the rights, restrictions, and responsibilities. There can be shares in rights. Rights apply to basic administrative units (BAUnits) – those may be titled (ownership) certified (presumed ownership) or may concern public space. A basic administrative unit consists of one or more spatial units (for example parcels, areas with personal rights or corridors).

The development of the country profile was a joint effort of experts from Benin (registrars and surveyors), ICT experts from Benin and the Netherlands as well as modelling experts. The local experts indicated the required functionality, which was then incorporated into the country profile by ICT, as modelling experts explained it to the

experts from Benin. All this took place in two sessions of one week, completely transparent. The profile is available on the internet.

3. Conclusions

The objective of this paper is to get the community of registrars involved in the use and application of the FELA and the FFP-LA approach, in order to improve the balance between different strategic pathways of FELA and the geospatial, legal, and institutional framework of FFP-LA. This paper attempts to achieve this involvement by presenting available tools and giving examples in different global contexts. The arguments used in this paper, are:

- A balanced use of FELA and FFP-LA is of added value in the efforts to achieve an increment in land tenure security worldwide;
- With the FELA framework (available in four languages) a good starting point is available at the holistic level, comprehensible for different professional backgrounds;
- A better balance in the geospatial, legal and institutional frameworks is needed in order to scale up the results of FFP-LA approaches in the world. This means that a joint effort between surveyors, registrars and politicians is needed and professional linkages should be developed;
- Interoperability (using IT) is essential in the development of LA systems, around the world.
- From the Dutch example (Kadaster) it is shown that it is possible to have an institution with a lean and sustainable structure that operates the land administration with interoperability between institutions generating property rights with legal certainty.
- Considering the Latin American context, especially Colombia and Brazil, it is clear that the spatial aspect, surveying, is not the biggest challenge, as many thought in the past. The main problems to achieve an interoperable system need improvements in its legal and institutional aspects, especially regarding integration among them.
- For the African context, based on the Benin case, besides that a good LADM is a very important step in the development of a LAS system, the possibility of granting provisional rights to the people that are the landholders gives the possibility of completing large parts of the Land Administration System of the country.
- One way to solve this issue would be to have the registration office (legal side) taking part in the fieldwork supervising the collection of legal data.
- ‘Land rights for all’ needs full attention and should be further developed in the coming decade.

References

- Azevedo-Ramos, C. and Moutinho, P. (2018). No man’s land in the Brazilian Amazon: Could undesignated public forests slow Amazon deforestation? *Land Use Policy*. Volume 73, April 2018, pages 125-127. <https://www.sciencedirect.com/science/article/abs/pii/S0264837717314527>
- CONPES 3958 (2019). Estrategia para la Implementación de la Política Pública de Catastro Multipropósito. Consejo Nacional de Política Económica y Social República de Colombia Departamento Nacional de Planeación (CONPES). Bogotá, D.C., Colombia. <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/3958.pdf>
- Dos Santos, J.,C., Carneiro, F.T.A., Andrade, J.B.A. , 2013. Analysis of the application of LADM in Brazilian Urban Cadastre: a case study for the City of Arapiraca, Brazil, in: 5th FIG Land Administration Domain Model Workshop, 24–25 September 2013, Kuala Lumpur, Malaysia.

Enemark, S. and McLaren, R. (2017) Fit-For-Purpose land Administration: developing country specific strategies for implementation. In: Responsible Land Governance: Towards and Evidence Based Approach, Washington, D.C. March 20-24, 2017 : Proceedings of the Annual World Bank Conference on Land and Poverty, Washington, D.C. The World Bank, 2017

Enemark, S., McLaren, R. and Lemmen, C. (2016) Fit-for-Purpose Land Administration — Guiding Principles for Country Implementation; GLTN; UN-Habitat: Nairobi, Kenya, 2016. <https://gltm.net/download/fit-for-purpose-land-administration-guiding-principles-for-country-implementation/>

Enemark, S., Bell, K.C., Lemmen, C. and McLaren, R. (2014) Fit-for-Purpose Land Administration. FIG Publication No 60. Joint Publication: International Federation of Surveyors (FIG), World Bank: Copenhagen, Denmark, 2014. <https://fig.net/resources/publications/figpub/pub60/figpub60.asp>

ISO (2012). ISO 19152:2012. Geographic information – Land Administration Domain Model (LADM). International Organization for Standardization (ISO). Geneva, Switzerland. <https://www.iso.org/standard/51206.html>

Lemmen, C.; Van Oosterom, P.; Bennett, R. (2015) The Land Administration Domain Model. Land Use Policy 2015, 49, 535–545 <https://doi.org/10.1016/j.landusepol.2015.01.014>

Mekking, S.; Kouglblenou, D.V.; Kossou, F.G. (2021) Fit-for-Purpose Upscaling Land Administration—A Case Study from Benin. Land 2021, 10, 440. <https://www.mdpi.com/2073-445X/10/5/440>

MINISTERIO DE AGRICULTURA Y DESARROLLO RURAL (MINAGRI) (2020). “Así avanza una iniciativa histórica y necesaria para el campo colombiano”. Colombia. Available at: <https://www.minagricultura.gov.co/LeydeTierras/Paginas/default.aspx> . Access: January, 2022

Paixao, S., Hespanha, G. Ghawana, T., Carneiro, A.F., Zevenbergen, J.A. and Frederico, L.N. (2015) Modelling indigenous tribes’ land rights with ISO 19152 LADM: a case from Brazil. Land Use Policy, 49 (2015), pp. 587-597

Presidencia de la República de Colombia, Consejería Presidencial para la Gestión y Cumplimiento (2021). Catastro Multipropósito como herramienta para de construcción de paz. Bogotá D.C., Colombia. 102 pp. <https://www.swisstierrascolombia.com/wp-content/uploads/2021/11/Catastro-Multiproposito.pdf>

Purificação, N.R.S., Carneiro, A.F.T. and Julião, R.P. (2019) A proposal for modeling and implementing an integrated system for Brazilian cadastres according to ISO 19152:2012 land administration domain model. Bol. Ciências Geodésicas, 25 (2019), p. 4 <https://www.scielo.br/j/bcg/a/s6pZLdBHpHJZycfXqZLgx8j/abstract/?lang=en>

Van Staalduinen, J.; Lemmen, C.; Berdys, H.; Mekking, S.; Kossou, F. (2020) Land Administration Domain Model (LADM)—Country Profile for Benin, Internal Project Documentation; Projet de Modernisation de l’Administration Foncière: Cotonou, Bénin <https://static1.squarespace.com/static/5e7b6f9fe193770e98288c7a/t/5fdca78030812c639f12c545/1608296333457/LADM+profile+B%C3%A9nin+version+english+20200501.pdf>

UNGGIM (2018) Integrated Geospatial Information Framework (IGIF). Geneve. <http://ggim.un.org/meetings/GGIM-committee/8th-Session/documents/Part%201-IGIF-Overarching-Strategic-Framework-24July2018.pdf>

UNGGIM (2020) Integrated Geospatial Information Framework (IGIF). Geneve. https://ggim.un.org/meetings/GGIM-committee/9th-Session/documents/E_C.20_2020_10_Add_1_LAM_background.pdf

Improvements in the Colombian Land Administration System: possible contribution from the Brazilian experience

REYDON, Bastiaan Philip
SIQUEIRA, Gabriel Pansani
PASSOS, Delaíde Silva
MOLENDIJK, Mathilde
SPIJKERS, Piet.
PORRAS, Nicolas.
BECERRA, Laura.

Summary: Absence of clear land rights affected the social insurrections in early 19 century up to the modern conflicts in the present, as it is one of the main challenges that Colombian democracy faces. The peace agreement of 2016 had as one of its main issues, the improvement of the Land Administration System (LAS), but with a strong emphasis on the construction of an integrated multi-purpose cadastre and lesser on institutional arrangements to make it operational. Efforts are being made by different governmental levels and international donors (PRESIDENCIA, 2021), but it seems that those happen mostly in changes of laws, creation of new institutions, and in the implementation of pilots, rather than building the instruments to promote substantial changes in the Colombian reality. The land ownership situation hasn't changed much, as 28 % of the Colombia surface is still not mapped, 63,9% of the territory has outdated cadastres (CONPES, 2019), the maps are still in different scales and the different types of protected areas are not mapped. On the other hand, official documents estimate that 7 million peasants with access to land, need to register their legitimate rights (MINAGRI, 2022). Brazil, despite not being an example of good land administration (FAO/SEAD 2017), has achieved very interesting results with some quite simple changes in a similar process of updating the legislation, but also, with specific programs, and some inter-institutional agreements. Some of these were:

- a) Law 10.267 of 2001 – integration between cadastre and register;
- b) Forestry Code – that guarantees a minimum share for environmental protection in private areas;
- c) Terra legal program – gave land rights to protected areas, indigenous peoples land, and private owners, on clear state-owned land in the Amazon Region;
- d) Law 13.465 – simplified the regularization process for all landowners, from small to large, from rural to urban plots;

This article's aim is to show how those solutions that occurred in the Brazilian LAS can inspire the Colombian authorities to solve their institutional and legal bottlenecks.

After the introduction, a brief overview of the current institutions and the legislation that rules land ownership in Colombia will be presented. Demonstrating that, as it was created to solve specific problems, it still cannot provide an efficient LAS. The next item will describe the Brazilian system and the recent solutions that could contribute to the Colombian case. The concluding item will try to synthesize the findings and propose concrete policies for Colombia based on the Brazilian experience. Considering that Brazil was able to improve its LAS in some areas, Colombia can also find solutions to simplify its regularization process, by speeding it up and giving out titles for legitimate owners, considering its legal, procedures, and institutional settings. The main lesson, mostly to avoid institutional resistance, is to develop synergies and instruments that make possible

the creation of an integrated cadastre that can be updated permanently and automatically with the information from the existing institutions.

1. COLOMBIA

1.1. A brief historical background to the Land Administration System

Colombian history is marked by many civil wars and internal conflicts, that affected deeply the development of institutions linked to access and use of land². The struggle for land, between landowners, peasants, settlers, State, rural and urban society, was a causal factor of many of these conflicts (LODOÑO, 2008). This context hampers the construction of competent institutions responsible for the land governance in Colombia, leading to the fragility of property rights and the inability of the State to guarantee them, since there is no updated cadastre, which is the foundation for a good Land Administration System (LAS).

The property rights started to be registered after the enactment of a law on June 1 of 1844, before a more general Land Law was established. This created the public instrument of registration offices; whose function was to publicize and authenticate the acts of public instruments. With this, the origin of the Sistema Nacional de Registro (SNR) is established even though a cadastre was not in place. At this period, other regulations were approved to recognize the ownership over vacant lands, such as the Decree of August 20 in 1856, referring to the alienation and lease of vacant land.

As an attempt to organize the process of land acquisitions the Law n° 61 of 1874 (The Land Law) was enacted and stated: “Any individual who occupies uncultivated land belonging to the Nation, to which no special application has been given by law, (...), acquires property rights over the land he cultivates, whatever its extension” (COLOMBIA, 1874).

In the 19th century, the central State, or sovereign states (during the federative phase), granted large portions of land to those who helped solve the civil conflicts at the time, such as military, politicians and government creditors, or influential figures in political life, which in turn deepened inequality in access to land (KALMANOVITZ, 2017), what also contributed to the fragility of its LAS, since those were not accompanied by a cadastre. This reality gained greater highlight in the early 20th century, with the crisis of the 1930s, when a new distribution of property took place favouring the middle and upper layers of society (CARTAGENA, 2009).

During this period, with the increase of landowners and properties holdings, promoted the creation of the national cadastre in 1935, coordinated by the Instituto Geográfico Militar which later became the Instituto Geográfico Agustín Codazzi in 1950. Following the efforts to control the territory occupation, the Law n° 200 of 1936 was enacted to rule the occupation of vacant land, which required that the owners of land obtained up to 1935 should present their titles, and if not, the land would be considered vacant and would be destined to settle peasants.

After a period of great violence during the fifties, the modernization of the agricultural sector began along with further attempts to regulate the use and occupation of land. With this, it was enacted Law n° 2 in 1959 to create several protected areas and established that forest exploitation on vacant land is forbidden, a regulation that later aggravated the land administration in Colombia due to overlaps with private occupants

² The period of violence in the first half of the 20th century was marked by different periods of conflict - 1840, 1853, 1862, 1885, 1892, 1899-1902, and later the Thousand Days War – that was accompanied by growing public debt. These insurgencies prevented the socio-political stability necessary for sustained long-term development, with good institutions and responsible land governance.

and a poor scale/accuracy for determining the shapes of those protected areas. Since much of the Colombian territory is affected by this law, still today it favours undefinition of land rights due to these overlaps.

During the periods of conflict, it is important to highlight that the invasion of land and the eviction of the civilian population was a war strategy adopted by armed groups to control territories, expand their areas of influence, and usurp agricultural properties. According to a study by the Episcopal Conference (1999), after a period of Violence Escalation (1980-1990), 1,322 families were displaced from approximately 32,000 hectares. In that sense, large landowners, smallholders, and settlers clashed for decades, and over the past fifty years, with illegal armed groups and drug traffickers in this dispute (LODOÑO, 2008). The displacement, caused by the terrorist strategies of the illegal groups, was followed by a cloud of businessmen who cheaply bought the property of those who fled, supported by groups of judges, notaries, and precocious public officials (KALMANOVITZ, 2017, p. 264)³.

From the 1990s onwards, the Colombian economy went through periods of expansion (1991-1996) and (2003-2008), with growth rates that reached 4.4%, especially in the first period, pushed by the discovery of oil in the country. This context contributed to progressive changes with many of them linked directly or indirectly to access to property rights. In 1991, a new Federal Constitution was promulgated, by which private property, and other rights acquired by civil laws, were guaranteed, but also, stated that property had a social function that implies obligations (Art. 58). Besides that, the State was obliged to protect and promote associative and solidary forms of property. After these legal changes, Legislative and Judiciary gained power, and several initiatives returned to the territorial organizations, especially the municipalities.

At this period, Colombia also created the National Agrarian Reform System through Law n° 160 of 1994. This law is also responsible for determining the functions of INCORA (article 12), which later was transformed into INCODER. At this time there was intention to destinate more land to the landless, but less attention was given to the development of a LAS and a good cadastre.

From 1985 to 2014 violence returned to a critical point, with the advances of narcotrafficking and land as an important asset for cocaine production. Therefore, solving the land issue became a major aspect of the Peace Agreement that started in 2012 and was signed in 2016. In this context, the National Land Agency (ANT) was created through decree n° 2,363 in 2015, as the main authority responsible for re-establishing control over land use in Colombia. Today, the ANT is the main responsible for the regularization process and land destination.

1.2. An estimation of the Colombian land tenure situation

The LAS of Colombia has a big challenge in the new decade. Even though the government has made great strides in the reconstruction of institutions and this new regulatory framework, it's possible to observe that the problems related to access and use of land remain, since there is still no consistent diagnosis of the real situation or effective cadastre in place.

According to official estimates, 28% of all national territory did not have a cadastral background and 66% that had cadastral information was not updated, being only 5,68% updated (CONPES 3959, 2019). The document also states that from 2012 to 2019, the

³During the 1980s, a process began to organize armed drug trafficking groups, supported by politicians, landowners, and merchants to neutralize the influence of the guerrillas, catalysed the development of civil insurgency, particularly the FARC, which became a serious threat to national security.

level of updated information in the cadastre system went from 33.44% of the area in 2012 to 5.68 % in 2019, even though it had 43.44 % in 2014, demonstrating the downgrading of the LAS at the time.

From the registry perspective, CONPES 4007 (2020) estimated that in 2014, 54,3% of properties were not registered, which generates an informal market that reduces property rights, increases transaction costs, and feeds informality in the property market (CONPES 4007, 2020, p.31). By January of 2020, the registration of properties corresponded to approximately 40% of the total households, most of it stored in an analogic format (CONPES 4007, 2020, p. 30).

This compilation of official data clearly shows the weakness of land governance in Colombia because there is no single repository of cadastral information associated with clearly defined and recognized rights. In addition, this information must be updated periodically, something that the national cadastre agency has confirmed it is not.

For this reason, the results cast doubt on the capacity to implement the goals described by CONPES 3958 (2019), which "proposes the gradual and progressive updating of the country's cadastral information, going from the current 5.68% of the area of the national territory with updated cadastral information, to 60% in 2022 and 100% in 2025".

Because of the current status of the Colombian LAS, it is very difficult to implement policies and land regularization since there is no clear diagnosis of the situation. Considering that, an estimation of the tenure situation was proposed in table 1, based on the most trustworthy information of Census and the responsible institutions.

The construction of the estimation for Colombia's land use was based on official data as an attempt to consolidate the tenure situation of the whole territory. For that, it used the Agricultural Census of Colombia, made by the National Department of Statistics (DANE) to define the size of indigenous and Afro-Colombian territories. It considered the information from SINAP and the Law n° 2 of 1959 to estimate the protected areas, even though overlaps between those and traditional communities' territories were considered. At last, it was used the ANTs estimate based on the Observatorio de Tierras Rurales for the undesignated areas (Baldios) and the estimates from DNP to define the size of the urban areas. Once these were defined, the private holdings were defined by exclusion, which also encompasses large infrastructure developments, roads and highway networks, as well as water bodies.

The first more general impact that comes out of the table is the small amount of free land in the country: only 1,3 million ha (1,1 % of total) is of Tierras Baldías. Because of the methodology proposed, the largest participation is classified as 'privately owned' with 56,2 % of the surface. Most probably these areas are not registered, which provides important input for the way forward: to map and register the land for the legitimate occupant. On the other hand, it is important to highlight the large proportions of indigenous territories, protected areas, and Afro-descendant's areas, but since most of them were defined in the past, before the modern technology, there are problems with the definition of shape, size and scale, presenting overlaps with other categories and formal occupations, especially around its borders.

Table 1: Land Tenure estimates for the territory of Colombia

Type	Area ha	%
Private areas, infrastructure, and water bodies	64.483.955	56,42
Indigenous Territories	33.615.916	29,41
Protected Areas	8.493.070	7,43
Afro-descendants Communities	6.236.859	5,46

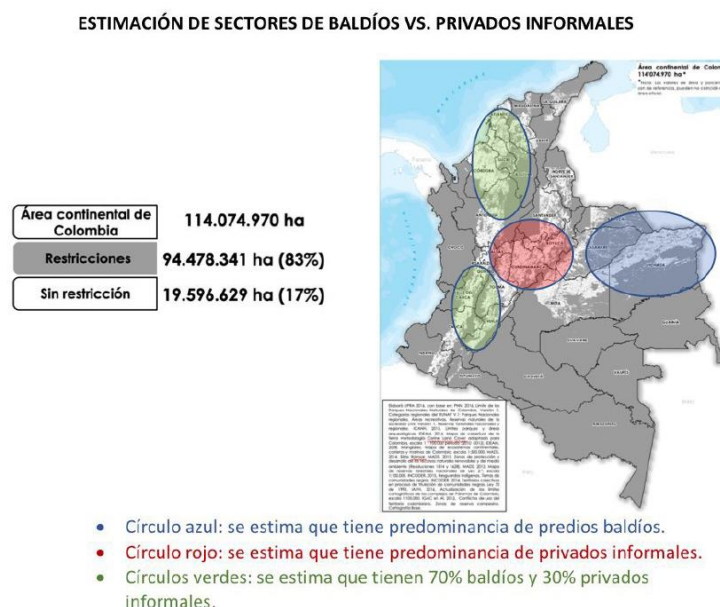
Tierras Baldías	1.300.000	1,14
Urban areas	170.200	0,15
Total	114.300.000	100

Source: Own elaboration with data from the Census, 2015; SINAP, 2021; OTR, 2021; DNP, 2017.

However, we must recognize the political will and capacity for modernization of the Colombian LAS, which has seen many recent changes in its general structure and the regulations that they follow, obtained through international support and cooperation, with a theoretical background based on the LADM (Land Administration Domain Model) and the most modern concepts from FIG (Federation Internationale des Geometres). Today, although incipient, the Colombian LAS is duly regulated by laws and other instruments by these parameters.

Besides that, it is necessary to highlight the current administration efforts to regulate and recognize land tenure in the country, as an attempt to solve a long-lasting debt with small holders and traditional communities. Until today, Colombian government and its land related institutions have dispatched more than 52 million land titles in more than 1,1 million hectares, besides allocating more than 1,6 million hectares to the National Land Fund for later regularization process (ANT, 2022)⁴. Another important effort is focused at identifying and discriminating the ‘Tierras Baldías’ and the informal private holders, as it can be seen in the map below.

Figure 1 – Estimate of the location of ‘Baldios’ and Informal Private land holders



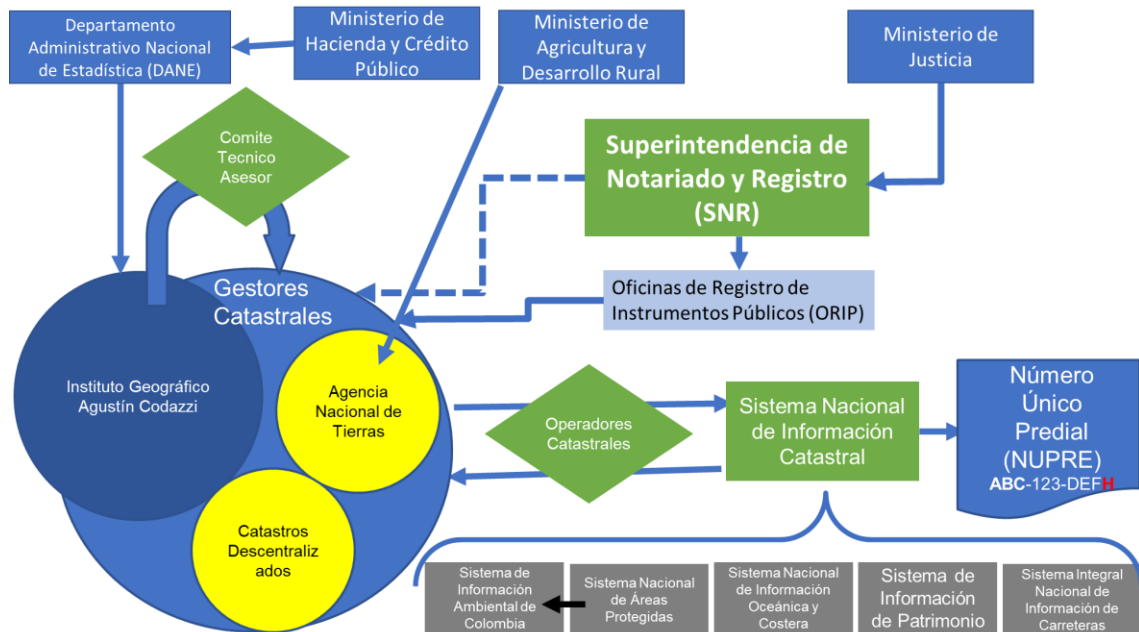
Source: ANT, 2022

1.3. The current Colombian Land Administration system

A simplified scheme of the current Land Administration System in Colombia can be seen in figure 1 below. Important to note that, differently from other countries, the Colombian framework is centred on the cadastral aspects of it, instead of the registry/legal aspects.

⁴ Data presented by ANTs representatives at the Geospatial World Forum in May, 2022.

Figure 2 - The Colombian Land Administration System (according to the Decree n° 148 of 2020)



Source: Elaborated by the authors based on the Decree n° 148 of 2020 and the CONPES 4007 of 2020

1.3.1. The Cadastre

Currently, the LAS of Colombia is centred in the Cadastre rather than Registry, mostly related to the ‘Cadastral Managers’⁵ which can insert, correct, update and/or rectify property holdings and their configurations under the one single national system, that will compile all land data, the SINIC⁶, according to the Decree n° 148 of 2020 that regulates and provide specific dispositions to the IGAC⁷, which is responsible for the national service of cadastre, according to the Law n° 1,955 of 2019, that sets the National Development Plan for 2018-2022.

In the current configuration, the IGAC⁸ is the highest authority in the Colombian LAS since it holds the competence as a regulatory authority, responsible for providing an organized and efficient cadastral service, guaranteeing its constant update within the SINIC, notifying the responsible agencies of any changes in property holdings or profile, facilitating regularization processes by providing the responsible parties with relevant information, among other responsibilities. But IGAC can count on other cadastral managers, as decentralized agencies, such is the case for Bogotá, Cali, Medellín, and other

⁵ *Gestores Catastrales* – according to the Decree n° 148 of 2020

⁶ Sistema Nacional de Información Catastral.

⁷ The Colombian national cadastre was created with the Instituto Geográfico Militar, in 1935. In 1940, it became part of the Ministry of Finance and Public Credit under the name Instituto Geográfico Militar e Catastral, and only in 1950 did it receive the current name Instituto Geográfico Agustín Codazzi. Currently, the IGAC is part of the National Administrative Department of Statistics (DANE). In the spatial scope, IGAC manages 972 municipalities and twenty departmental bodies. These represent approximately 1,075,979 km², or 94.24% of the national territory (BERMÚDEZ; GAROLERA, 2007).

⁸ About the IGAC framework, it is necessary to highlight that the structure of the Colombian cadastre is a land information system based on the lot as a unit for the administration of land, for urban and rural planning, spatial planning, environmental management, and sustainable development.

independent agencies that can be enabled by IGAC to provide this type of service. The ANT is one of those⁹, and holds another responsibility for the current update of the LAS, as it is responsible for the regularization of property holdings that are over public areas and other jurisdictions, which will be detailed.

IGAC is also responsible for acting in the regions where there is no decentralized agency, it is also responsible for regulating and supervising the other Cadastral Managers, with support from a Multistakeholder Technical Committee that must approve (or not) the legal propositions made by IGAC. It also must be aligned with the National Department for Statistics (DANE), which oversees the cadastral activities and participate in the elaboration and the diffusion of pertinent information, such as the real estate market data.

The execution of policies and regulations determined by the Cadastral Managers is promoted by the “Cadastral Operators”, which can be “legal people, of public or private nature that, through a contract signed with one or several cadastral managers, carry out operational tasks that serve as input to advance the processes of formation, updating, and cadastral conservation, as well as the procedures of the multipurpose cadastral approach that are adopted” (Decree n° 148, 2020). The specific regulation for the LAS in Colombia also determines that it is essential the update the SINIC by the criteria defined by the regulatory authority for this purpose. These regulatory aspects also contribute to the decentralization of the cadastral services provided once they can cover demands anywhere in the territory.

At last, the central piece for interconnection of information in the Colombian LAS is the SINIC, a very recent land management tool based on the LADM international standards. Today, Colombia holds different thematic systems with territorial information¹⁰, related to the natural environment, roadways system, marine and coastal information, mineral resources, and public/cultural patrimony, among others related to strategic information and diffusion of data. Eventually, the SINIC could aggregate those databases into one single repository of updated and interconnected information regarding the territory, facilitating the decision-making and the diffusion of this data to the general public, but it is still too incipient to understand its potential¹¹.

1.3.2. Registry

Another vital component of any LAS is the registry, or legal recognition of rights by a responsible institution, which, in the case of Colombia, it is centred in the SNR (Sistema Nacional de Registro) and the Registry Offices (Oficina de Registro de Instrumentos Públicos - ORIP). The SNR promotes the information of the Property Registry and grants its publicity, but also, adopts and socializes the unified standards and the technical specifications for carrying out the survey and maintenance of the public property registry. The purpose of the SNR is to carry out the inspection, surveillance, and control of notaries and the ORIP. Important to say that under the Decree n° 148 of 2020, the SNR is also responsible for the inspection, oversight, and control of the exercise of the Cadastral Managers, including IGAC and ANT. It should be possible for the agency

⁹ Agencia Nacional de Tierras.

¹⁰ Sistema de Información Ambiental de Colombia (SIAC); Sistema Nacional de Áreas Protegidas (SINAP); Sistema Nacional de Información Oceánica y Costera (SINOC); Sistema de Información de Patrimonio (SIPA); Sistema Integral Nacional de Información de Carreteras (SINC); Sistema de Información Geográfica para el Ordenamiento Territorial (SIGOT); Sistema Nacional de Gestión de Tierras; Sistema de Información Geográfica para el Ordenamiento Territorial (SIGOT); Sistema Estadístico Nacional (SEN)

¹¹ Until September 2021, checked at March 2022, there was very little information regarding its advances <https://www.icde.gov.co/node/263>

to oversee the changes and updates from the households rectified by the Cadastral Managers and its Operators through the SINIC, considering its legal responsibility towards the information and rights associated with the plots within the system.

The ORIP works along with and is subordinated to the SNR but it does not have access or direct relation to the SINIC. Instead, the ORIPs must communicate the Cadastral Managers to update and verify the interrelation between the cadastral information and the legal rights registered in its files (or folios). “It must publicize the acts and contracts that transfer, change the domain of real estate, impose legal restrictions or limitations, or provide greater guarantees of authenticity and security of the titles, acts or documents that due to their characteristics must be registered” (CONPES 3641, 2010). Under the new LAS scope, the ORIPs and financial institutions, real estate markets, etc.; must provide the Cadastral Managers with the updated information on transactions, changes, or any other relevant facts regarding the household, and cooperate with the integration and regularization of land-related data within the territory.

Currently, the existing problems in the correlation between cadastre and registry generate difficulties and an inadequate identification of the physical and economic characteristics of the properties, but also, limitations for the full exercise of the social function of property, management fiscal of the municipalities, and the efficient planning of the territory (CONPES 4007, 2020).

Eventually, these limitations can be overcome with the new configuration of the Colombian LAS, once the Decree n° 148 (2020) has stated that the ORIPs must include “the description of the area and/or boundaries in the real estate registration folios that lack this information. In cases where the real estate registration folios have not had information on the area and/or boundaries since the beginning of the transfer cycle of the real estate they identify, the Public Registry Office will proceed to include the area and/or boundaries data in the respective real estate registrations, which will be taken from the cadastral base administered by the competent cadastral manager” (Cap. 2. Art. 2.2.2.2.21). Once the ORIPs must be in direct communication with the Cadastral Managers and must also update, rectify, and verify the folios with the correct geographical description of the households, eventually, the SINIC will be complete and permanently updated, either from the Cadastral side or by the ORIPs.

1.4 Operability and other institutions in detail

Considering the recognized deficit on the land-related information, from the cadastre and the registry alike, the Colombian government has put much effort in redesigning its LAS but also, in the regularization of properties, occupations, possessions, and other forms of land rights. Under the scope of land regularization, it is important to understand the recent regulations and the institutions responsibilities, but also, how they interact and cooperate to update and formalize the land-related information (cadastre) with rights (registry).

As determined, all properties within the system will have inputs for its different attributes, physical (geospatial definition of its limits and format), legal (with the information regarding the holder of the right, its characteristics, and restrictions, even when dealing with informal occupants) and economic (with the market value and the official valuation of the property). These will be associated with a single and unique NUPRE (the Número Unico Predial) that will identify and connect the correct information of a property in the cadastral or the registry system, working as a link to pinpoint any household in any given system. The NUPRE will be an alphanumeric sequence, serving as a validation device.

The Cadastral Managers will have a set of processes they can use to regularize different plots under different contexts and conditions, as advocates de LADM theoretical background, identifying different ‘degrees’ of property rights (from the informal occupant to the rightfully recognized holder) and different cadastral status, which can be created from scratch or updated from a previous occurrence. Among the processes to create or update information, the Cadastral Managers can use a strategy called Barrido Predial Massivo, which consists of the regularization of plots within a specific region, or promote integration with the registry system, setting out from a previous deed or official document, and/or the inclusion of informality status/conditions to an existing plot. Other procedures for the update, interconnectedness, provision of digital services, and continuum evolution of the system are also within the Decree.

Data can be later verified and validated by the SNR, which will have access to the system and knowledge about the legal status of the region where the plot is located. More effective will be the procedures of cadastral update (or creation) with registry effects, the update or validation of the plot from the cadastral and registry perspective, regularizing the situation of the area and its occupants in an integrated strategy.

Although, if the verified plot overlaps a public property or undesignated areas (Baldío), the process immediately moves to the ANTs jurisdiction, due to its responsibilities, which will demand a specific validation process. In any case, the Cadastral Manager will be able to upload the information of the plot within the SINIC system, but only ANT will have the capacity to proceed with the regularization. The same situation applies for areas of public good/usage, where the correction of the plot’s limits must be conducted by the responsible agency.

Most of the focus for the ANTs action will be guided by the Ministry of Agriculture and Rural Development (MADR) that must comply with the Plans for Social Management of the Rural Property¹² (POSPR), providing inputs or correcting information’s of the plot within the SINIC. Although, the ANT will not be able to proceed with the regularization of private properties whose titles originates from a decision made by previous land regularization agencies, such as the Colombian Institutes for Agrarian Reform or the Unidad Nacional de Tierras Rurales.

2. THE BRAZILIAN LAND ADMINISTRATION INSTITUTIONAL FRAMEWORK

2.1. General characteristics of the system¹³

Similar to the Colombian case, the main reason for the origins of the Brazilian agrarian problem and its continuance is the lack of an adequate Land Administration System, that should integrate effectively the rules of land ownership. The rules for effective regulation of the land market were frequently ignored or not enforced or verified for years, leading to numerous situations that permitted speculation. Some pieces of evidence of the historical lack of land administration¹⁴, and its main consequences, such as, a) high level of land concentration; b) Generalized speculation with land; c) Significant level of land conflicts; d) High level of deforestation; and e) Inefficient land use.

The current institutional framework for Brazilian land administration is formed by several organizations working independently, with little integration of data among them. Similar to the situation of Colombia, with many institutions with little integration and many overlapping responsibilities. The listed institutions can also be seen in figure 2:

¹² Ordenamiento Social de la Propiedad Rural.

¹³ For some history of its genesis verify at Reydon (2017).

¹⁴ The detailed description can be found in Reydon et al (2015).

- a. the Federal government, after approval of the House of Representatives (Senate and Congress), is responsible for the creation of different kinds of Conservation Units (Extractivists Units, National Forests), Quilombola and Indigenous territories;
- b. the State government, after approval by the Senate and Congress, also can propose the creation of Conservation Units (Extrativist Units and State Forests).
- c. INCRA, part of the Ministry of Supply, Agriculture and Cattle Ranching, can: create and notify the individual national property registration number; determine unclaimed lands; register real estate (based on a cadastre filled by landowners, which serves as basis for the calculation of the rural land tax¹⁵); grant land for agrarian reform settlements; use unclaimed land for settlement projects; and most importantly, it's the main institution co-responsible for the national cadastre system (SIGEF).
- d. the State Land Institutes which are responsible for managing its respective public lands;
- e. the Notaries, which although autonomous, is subordinated to the Ministry of Justice, and controls contracts of acquisition and sale of property and provides legal signatures;
- f. the Registry Offices, which shares the same institutional characteristics as Notaries, but it is responsible for controlling the registration books, where all rural and urban property transactions are kept.;
- g. the Municipal government and the City Council that define the Municipal Development Plan containing specifications of the rural land to be transformed into an urban property and may establish urban areas independently of a Development Master Plan; it maintains a cadastre of urban lands for several purposes; defines criteria for urban land use and inspection based on the Municipal Statute; and charges ITR jointly with the Federal Revenue Service, and the urban land tax.
- h. the Secretariat for Federal Real-estate (SPU), under the Ministry of Economics, is responsible for all national properties, including unclaimed land, and the transfer of those to a responsible institution for registration.
- i. the Federal Revenue, part of the Ministry of Economics, collects several direct taxes, especially the land related taxes. It is also co-responsible for the national rural cadastre and responsible for the national integration system for all cadastres, including the urban ones, the SINTER.

2.2 The current Brazilian land tenure situation

Today, the Brazilian LAS can present a well-structured picture of the country and who owns what, where, due to these innovations and the already mentioned outcomes, so now the country can start having a better vision of its land tenure situation and where the land problems are. Even though there are still many problems to be overcome and regularization processes to be fulfilled, much effort was needed to reach this situation, which is not perfect, but it changed a lot when compared to the historical context of the country. From Law 10.267/2001 and the creation of the SIGEF, it is possible to have this idea by the numbers shown in table 2 below.

¹⁵ The ITR (Imposto Territorial Rural) it's the national land tax designed for rural properties that can be paid by anyone, either a tenant or a rightful owner with a formal registered deed.

Table 2 - Current land tenure status according to SIGEF 2022¹⁶

DIRECT ADMINISTRATION OF INCRA			
Type	Polygons	Area(ha)	% of total
Settlements	7.674	75.925.788,39	8,92
Quilombola territory	420	2.866.543,77	0,34
Certification of properties/public installments	27.312	95.755.667,21	11,25
Certification of properties/private installments	431.296	205.532.088,76	24,14
Incra land regularization agreements	107.853	4.335.993,96	0,51
Subtotal	574.555	384.416.082,09	45,15
FROM PARTNER ENTITIES DATABASES			
Type	Polygons	Area(ha)	% of total
Indigenous area	607	119.553.662,85	14,04
Conservation units	1.641	162.776.197,70	19,12
Georeferenced area by secretary of land reform of incra	80.041	3.254.260,69	0,38
Georeferenced area by terra legal	183.438	22.218.245,85	2,61
Subtotal	265.727	307.802.367,10	36,15
Georeferenced Grand Total	840.282	692.218.449,19	81,30
Brazilian Total Area		851.487.600,00	100,00

Source: LAND COLLECTION, 2022.

Sparoveck (et al, 2019), used all available geo-referenced databases to make a mosaic of types of land ownership categories, presented at table 3. This survey goes beyond the SIGEF's capacity once it covers all public data available and other private claims, therefore including possessions that are not certified yet. Because of this, it was possible to identify that, 36.1% is classified as public lands and 44.2% as private lands. Also, it was possible to estimate that there is at least 54.6 million ha (6% of the total area) of public land that remains undesigned, the majority of which is in the Amazon biome. Second, one-sixth (16.5%) of Brazil is not classified as having any legal or official land tenure registration. Much of this area has been illegally occupied by farmers and is most probably in current disputes.

Table 3 - Total and relative area and number of units of Brazilian land tenure categories.

Categories	Hectares	%
Private properties from CAR	173.844.446	20,4%
Private properties from SIGEF	188.782.796	22,2%
Private properties from Terra Legal Program	9.830.630	1,2%
Quilombola's Territories	3.117.971	0,4%
Rural Settlements	41.736.096	4,9%
Communitarian Territories	1.779.373	0,2%
Indigenous Reserves	112.412.239	13,2%
Conservation Units	93.403.026	11,0%

¹⁶ Collected at Acervo fundiario on March 2022: https://acervofundiario.incra.gov.br/acervo/dados_acervo.php

Military Areas	3.006.965	0,4%
Undesignated Lands	54.599.607	6,4%
Unregistered	141.454.569	16,6%
Transportation network, Urban area and Waterbodies	26.310.500	3,1%
Total Brazil	850.278.218	100,0%

Source: SPAROVECK et. al., 2019.

Despite its limitations, the Brazilian LAS has improved a lot in recent years, being its initial milestone the Law n° 10,267 from 2001 that determined the need for a spatial component on the national cadastre and the need for its information to be aligned with the registry office. This aspect may seem basic for any modern LAS but was only institutionalized in recent history. Even though formal legislation was enacted, the advances were very limited until a proper system for data exchange was made available. It was only in 2013 that the SIGEF was operational online. Since then, lots of incremental improvements were made to populate the system and allow its integration with other platforms. Even though these institutional changes were determinant for the Brazilian LAS, its enforcement and legal accommodation took many years, what might be an important lesson for Colombia, along with the bottlenecks perceived.

From all institutional renovations in Brazil, the most important one was the legal need for both institutions (Registry Offices and INCRA) to communicate in a common system in case of any change of attributes. Another important mechanism developed that helped populate the system was a time frame for the certification process depending on the size of the property, with the larger owners with a stricter deadline and for smallholders (under 4 Fiscal Modules) a loose limitation. Even though many public properties are still not properly certified, for various reasons, the vast majority of the territory (>80%) is already certified within the system in less than 20 years, which makes it the closest instrument of a national cadastre that Brazil has.

The certification process means that there is (some) certainty on what's underneath and who owns it, because of its integration with the Registry system. Even though the certification process was extensive, there are still many blind spots on this LAS, for example, many public areas are still unregistered or have poor geospatial definition, which might result in overlaps with formal households that are left unchecked or territories that are pending legal recognition. Besides that, many of those smallholders that the Brazilian State should support on their certification process, are left behind, since very little was done in that sense, meaning that there is still a lot of conflicting information on the SIGEF that might be questioned in the future.

Even more critical is that the integration and verification at the registry system are slow, since the smaller offices lack technological and/or administrative support, resulting in many overlapping or poorly defined legal rights over land that need to be rectified. More recently, some advances were enacted for that matter, with the National Operator for Public Registries (ONR) and its accompanying System, the SREI, but these still lack proper regulation.

What is being understood as 'lessons learned from Brazil's experience can now help to inspire countries in similar situations, such as Colombia, to leapfrog some of the bottlenecks encountered and bypass other of the limitations that institutional changes provoked.

2.3.1. Law 10.267 of 2001 – integration between cadastre and register

Since 1967 (Law n° 4,947 of 1966) it is demanded by the owner of a household to register every (formal) dismemberment, lease, mortgage, sell or promise of sell, with the

possibility of nullity if not verified, but since Law nº 10,267 the geospatial component was also demanded along with the characteristics for the certificated household. This obligation is passed on to the Notaries, that have to mention those information's on the deeds being transacted and eventually all information ends up in the same electronic system.

The administration of the national cadastre created by the Law nº 10,267 (named CNIR) was determined to be of co-responsibility between the Federal Revenue and INCRA, not only to better align the tax collection and the household's information's with the Certificate under a single code, but also to guarantee more stability to the framework. Since INCRA was created for a different purpose, the addition of the Federal Revenue as an administrator helped to create a more solid arrangement, less prompt to changes by different political cycles.

Another important feature was the outsourcing of the georeferenced survey, something that used to be a responsibility from the State. Originally, only the technicians from INCRA could do the survey and upload it to the main system for verification, but after the Law nº 10,267, a qualified professional can produce the technical piece by respecting the standards determined by law. This proposal came after the experiences with the Law nº 11,952 of 2009, when INCRA was entrusted with the verification process to certify claims in the Amazon region before uploading the information in the main system. Along with this possibility came in the technical obligations of scale and accuracy by IBGE¹⁷,

The implementation of the institutional changes can be challenging, as it was perceived from the SIGEF experience, since it took more than 10 years to be made available for public consultation and another decade to be populated with the parcels we see today. The challenges that are posed to poor smallholders are related to high costs for a registry that might push compliance away (taxes and fees must also be considered); lack of public awareness towards its importance; and the 'easier ways' of the informal market, to mention a few. For each challenge presented, solutions must be put in place, such as discounts based on lack of revenue, integration among institutions to prevent informal agreements, and monitoring those when happen. Many of these challenges were perceived long after the law was enacted, a learning curve that other countries can now take advantage of.

2.3.2. *Forestry Code (2012)*

The enactment of the forestry code demanded all rural private properties a minimum percentage of environmental protected areas, near rivers or watersheds (APPs) or available for economic purposes (Legal Reserve – RL). Those percentages vary from different biomes but in the Amazon region they account for 80% of the total area of the plot. This resource enabled forest preservation in the region even though the regularization process of private holdings. Without this determination, the regularization of public areas can represent an increase in deforestation, as they are being incorporated by the private market to be explored. This could also be the case for many areas pacified during the cease-fire promoted in Colombia, since many of those were previously occupied by paramilitary forces and kept (mostly) preserved, once there was the concern of escalation of violence in the region, preventing the economic or agriculture use of these areas. If the limitation on land use and deforestation are set for those regions, it will be possible to balance the private holding for productivity with the preservation of natural habitats for sustainable use.

¹⁷ Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

With the Forestry Code another innovation was introduced, the need to all landholders¹⁸ to georeference the forested/preserved areas. This information has been integrated and consists of a cadastre of land use and landholdings called CAR¹⁹.

The forestry code also tried to promote a solution for the plots within Conservation Units, that were there before the enactment of it, by predicting a fair compensation for the landholder before its disposition. Even though the solution was limited, it was an agreement for the resolution of pending conflicts. This might also be the case for property holdings that are affected by the Law n° 2 (1959) in Colombia, especially those that are encountered on the fringes of protected areas and are overlapped due to poorly defined scales at the time.

2.3.3. Terra legal program (created by Law n° 11,952 of 2009)

Another relevant policy that promoted land rights in Brazil was the Terra Legal Program, enacted by Law n° 11,952 and dedicated exclusively to the Amazon. One of the main reasons for its positive results was its specific focus in a region with many specificities. After almost ten years, the program was responsible for mapping and registering public areas in the “Legal Amazon”, such as protected areas, indigenous territories, but also private owners in the Amazon Region, according to a pre-determined rules and regulations. Its original goal was to regularize 57 million hectares of public federal lands in the Amazon by focusing on property holding up to 1,500 hectares and destination of areas for different purposes, giving higher priority to traditional communities, environmental conservation, rural settlements, and at last, private holdings depending on its size and profile of tenant.

Its whole purpose and strategy of action was designed specifically for the Amazon region, considering its difficulties and context, such as the presence of many communities, sometimes isolated and unknown to mankind, but also the environmental protection by demarcating limits of public property that should not be occupied without formal permit.

Yet, another recurrent destination issue used to happen when none of the public agencies had a claim over the mapped and registered area, mostly due to lack of budgeting or administrative capacity to overlook them, and there were no current private occupants in the recently recognized region, what lead the operators of the program to register the area under the Federal government jurisdiction to be later allocated. Nowadays, many of those public undersigned areas are being targeted for illegal logging, mining, and land grabbing, but mostly due to a political trend that started once the PTL was dismantled.

The overall process for verifying land rights, mapping, and registering public (or private) areas in the Amazon region was designed to be made by ‘bulk’ (mutirões) to optimize the efforts in regions with difficult access, something similar to what we have seen in ANT’s efforts in Colombia and the recognition of rights by “Barrido Predial Massivo”. This was one of the main reasons for the PTL effectiveness and results since a previous analysis of different areas under the same scope was made to identify the biggest impact by effort, since the fieldwork in the region can be very harsh depending on local conditions. Another breakthrough designed for this herculean task, was the creation of a system built to facilitate the ongoing process of mapping and registering land for future monitoring, a management tool that was later served as an inspiration for the current design of the SIGEF.

¹⁸ It is not necessarily the titled land ownership; it can be a simple possession.

¹⁹ Cadastro Ambiental Rural

For a private holder to be able to claim an area through the PTL, the applicant must comply with a series of demands determined by Law (Art. 5°), including the payment and respect toward the environmental legislation, being prone to eviction if any requirement is disobeyed for 10 years or the acquittance of the debt. Even though the rules and restrictions for occupants to be regularized were formalized in legislation, it was later perceived that the reversion of process during this policy were very few (closer to none), meaning that the monitoring and enforcement of the program were falling behind.

Another important takeaway from it was the SIGEF, that not only permitted the integration of cadastres and land-related information (such as registries) but organized and facilitated the processes of regularization and verification of occupants and their profile for compliance. A similar experience developed in Colombia, with the ANT and the SINIC.

2.3.4. Law n° 13.465 of 2017

To stimulate the land regularization process in the national territory, a specific law was designed for that end much based on the 11,952 and its experiences, as an attempt to simplify the processes in the rural and urban contexts alike. Besides defining clearer standard procedures nationwide, its main attribute was the change in the Public Registries Law (n° 6.015 of 1973) by determining (in the Art° 7°, § 2°) that the eventual previous owner of the area being regularized will be notified by the registry officer and set a specific deadline for response with a limit of 30 days. After this regulation, when no response is given, it means that the involved party agrees with the process. That was a ‘simple’ change that allowed many processes to be concluded, because, in the past, many of those previous owners could not be reached and without their manifest, the regularization process could not be finished. This premise is based on the principle of ‘adverse possession’ which guarantees land rights for those who are peacefully occupying a plot for a long period and should be entitled with the property holding.

By considering the Colombian context, the facilitation of regularization through the premise of adverse possession (or *prescripción adquisitiva*) can be an important legal instrument to rectify the situation of millions of smallholders that are legitimate occupants without deeds. But if you would consider the Brazilian experience, the solution of setting a reasonable deadline for the manifestation of interested parties before making it official, could escalate this solution in regions where the overlaps of rights or titles are common. Besides, the possibility to conduct this process within an administrative jurisdiction, can ease the process of recognition of rights when there is no conflict, an institutional change that Colombia could appropriate considering the need to rectify most of registries in the country.

The law also standardized and simplified the urban regularization process (REURB) that in the past was a responsibility from the State and now it has become responsible only for a smaller share of plots, only those that are evidenced as poor and smallholders, among other restrictions/limitations. This specific process was named REURB of “Social Interest” (REURB-S), so those framed as “S” must be from low-income families and can go through the regularization process free of charge, from the georeferenced survey and registry fees, being the mandatory infrastructure for the neighbourhood a responsibility of the municipality.

Those occupants that do not fit the legal description of “S” can claim a regularization process of “Specific Interest” or REURB-E. For the informal settlements that are occupied by ‘wealthier’ families and/or have larger plots (among other standards), the law established the possibility of individual/private payment for the regularization process, as long it oversees the minimum and mandatory infrastructure requirements. If

so, it is later issued a Certificate of Land Regularization that can be registered once all the obligations are in place. So, the law eventually stimulated market solutions to solve long-lasting informality, especially in slums.

Besides that, creating the possibility of a regularization process through a private market could also escalate the resolution of many informal situations for people that are willing to pay for it. Specially designed for urban contexts, that require much more attention to infrastructure, the market-based solution can be proposed once the institutional settings allow it. By this, it can be possible to promote decent housing and minimum standards for quality living in informal areas with residents that can afford these costs or deal with them in the long-term.

3. Final remarks and propositions

The focus of this article was to pinpoint the Brazilian experiences that Colombia could take advantage by considering its similarities and parallels regarding the modernization of the LAS. Even though being promoted in different contexts, the attempts to solve long-lasting land-related issues, Brazil suffered operational setbacks after its regulation, and since Colombia is promoting a similar modernization process, it could take advantage of the different timing, by learning from Brazilian bottlenecks and limitations that are now recognized.

One of the most outstanding similarities among both countries is the creation of a system/instrument that can connect the legal (registry) and cadastral (georeferenced) components of each property holding, such as the SIGEF and the SINIC. Needed to say that the SINIC is somewhat (theoretically) more advanced since it allows the co-existence of formal/registered plots with other forms of possession and/or overlaps. In Brazil, this discussion is emerging at an eventual update to a SIGEF 2.0 format. Part of this difference is related to the fact that SIGEF was born after empirical experiences, as the SINIC was part of a much more structured and coordinated 'land governance revolution' that is taking place in Colombia.

Either way, it is important to remember that after SIGEF was proposed and enacted, it took over ten years to be operational, with all the information it was designed to. Today, Colombia counts with the political will to make this change, but this might not last for decades, so it is important to involve all intuitions and consider legal means to sustain this LAS revolution in years to come. Another important feature that is yet to be seen in the SINIC is the level of transparency and accessibility of the information, a discussion that was very polarized in Brazil between civil organizations demanding easy/full access and other groups claiming that it cannot overrule the individual privacy of personal data. Today, in the SIGEF, a person can only access information one plot at a time, as long some information of it is known for enabling the search of it, preventing a massive disclosure of all property owners in Brazil at once.

Another valid recommendation to stimulate the ongoing LAS revolution in Colombia is to promote the regularization process through the Adverse Possession but facilitate by making it an administrative process (at the Notaries and/or Registry Offices). That is the case because judicial processes can take too long, and the Notaries already may have much of the personal information of the holder and his neighbouring parties, which can help provide the legal security. This would avoid extensive searches for those who used to own the previous area and the verification of the validity of such right, especially considering the civil conflicts Colombia has faced in the past. By providing a reasonable timeframe for any alleged previous owner to manifest itself, an agreement was found and negotiated between multiple stakeholders, something that could be adopted by the Colombian perspective.

Similar strategies implemented by the PTL, could stimulate the opportunities for executing policies such as the Barrido Predial Massivo by focusing in strategic areas, like the Amazon region and/or areas related to violent conflict, since those are harder to mobilize a technical team for field data collection. By determining a focus on strategic regions with difficult access, this initiative could speed up much the regularization process in forested areas and/or with difficult terrain, by mobilizing the counterparts necessary to formalize the situations and by setting goals and performance indicators for permanent evaluation.

In these areas, especially in the Amazon region, it could also be important to consider compliance clauses and/or environmental commitments for those being regularized. Inspired by the Brazilian Forestry Code, it might protect a fair portion of forests within the private plots, something that could be monitored at a distance and enforced when necessary. Another initiative that also could be enhanced is the solution for the plots located within protected areas, by envisioning a fair compensation for the area occupied before disposition.

By investigating the current LAS and the regulations enacted, it is hard to believe that Colombia will reach its intended goal to have all properties regularized by 2026, but good and promising actions are undergoing, especially with the creation of the SINIC and the NUPRE to 'connect' all different systems. But to reach this, even more institutional concessions could be made to scale up the regularization processes, possibly reducing the amount of personal information needed to do it, especially where there are no conflicts or overlaps of land rights.

Another attempt to stimulate this process could be the digitalization of former registries to be accessible in electronic format (considering that most of the information and folios are still existing in analog format). Eventually, the whole registration act could be made electronically, to facilitate the integration with different systems but, before that, the existing (and valid) folios can be scanned to be made available in a faster and more accessible way.

References

ANT. Agencia Nacional de Tierras. Available in: < <https://data.agenciadetierras.opendata.arcgis.com/>>. Acceso en: October, 2021.

BRAZIL (2001). Lei N° 10.267, de 28 de agosto de 2001. Available <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/110267.htm>. Access: January, 2022.

BRAZIL (2017). Lei N° 13.465, de 11 de julho de 2017. Available <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Lei/L13465.htm>. Access: January, 2022.

BERMÚDEZ, José Antonio Pinzón; GAROLERA, Jaume Fonti. Una aproximación al catastro en Colombia. Revista UD y La Geomática • Vol. 1, núm. 1

Colombia. Congreso de la República. Ley 160 de 1994, por la cual se crea el Sistema Nacional de Reforma Agraria y Desarrollo Rural Campesino, se establece un subsidio para la adquisición de tierras, se reforma el Instituto Colombiano de la Reforma Agraria y se dictan otras disposiciones. Available at: <<https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=66789>>.

Accessed at: October, 2021

CONSEJO NACIONAL DE POLÍTICA ECONÓMICA Y SOCIAL (CONPES), (2019). Documento CONPES 3958, Política para la Adopción e Implementación de un Catastro Multipropósito Rural-Urbano. Colombia, 86 pp.

CONSEJO NACIONAL DE POLÍTICA ECONÓMICA Y SOCIAL (CONPES), (2020). Estrategia Para el fortalecimiento de la Gobernanza en el Sistema de Administración del Territorio. Colombia, 57 pp.

DANE. Departamento Administrativo Nacional de Estadística. Available in: <<https://www.dane.gov.co/>>. Acceso en: October, 2021.

DNP. Departamento Nacional de Planeación. Available in: <<https://www.dnp.gov.co/>>. Accessed at: October de 2021.

FOOD AND AGRICULTURE ORGANIZATION OF THE UNITED NATIONS (FAO/SEAD) (2017). Governança de terras: da teoria à realidade brasileira. Brasília. 378 pp.

IGAC. Instituto Geográfico Agustín Codazzi. Available in: <<https://www.igac.gov.co/>>. Access at: October, 2021.

KALMANOVITZ, Salomón. Breve Historia Económica de Colombia. Bogotá: Ministry of Culture: National Library of Colombia., 2017.

KUPPER, Bettina; TEIXEIRA, José Dumont; CARVALHO, Ana Paula Ferreira de; DISARZ, Robson; CARMO JÚNIOR, Otávio Moreira do; STABILE, Marcelo C. C; REIS, Tiago; SEIBEL, Pedro I. B; CABRAL, Rogério; ANDRADE, Lucia Cristina Gama de; ALMEIDA, Thamiris Alves de. (2017). Protection and Sustainable Use of Tropical Forests Need Land Tenure Regularization. In: Land and Poverty Conference, Washington DC, EUA.

LeGrand, Catherine. (1988). Colonización y protesta campesina en Colombia 1850-1950. National University of Colombia.

LONDOÑO, Ana María Ibáñez. El desplazamiento forzoso en Colombia: ¿Un camino sin retorno a la pobreza? Bogotá: Universidad de Los Andes, Facultad de Economía, CEDE, Ediciones Uniandes, 2008.

CARTAGENA, Absalón Machado. La Cuestión Agraria y el desarrollo agropecuario. Cuadernos de Economía, v. XVIII, n. 31, Bogotá, 1999.

CARTAGENA, Absalón Machado. Ensayos para la historia de la política de tierras en Colombia: de la colonia a la creación del Frente Nacional. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia. Facultad de Ciencias Económicas. Centro de Investigaciones para el Desarrollo, CID, 2009.

MINISTERIO DE AGRICULTURA Y DESARROLLO RURAL (MINAGRI) (2022). Así avanza una iniciativa histórica y necesaria para el campo colombiano. Colombia. Available at: <<https://www.minagricultura.gov.co/LeydeTierras/Paginas/default.aspx>>. Access at: January, 2022.

Parra Lleras, E. (2009). Una propuesta de catastro nacional para el siglo XXI. Bogotá: Digiprint Editores EU

PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA (2021). Catastro Multipropósito como herramienta de construcción de paz. Bogotá D.C., Colombia. 102 pp.

RAMOS, Manuel. Anotaciones sobre legislación agraria. Mimeo, Bogotá, 2005.

REYDON, Bastiaan, P.; FERNANDES, Vitor B.; and TELLES, Thiago S. (2020). Land governance as a precondition for decreasing deforestation in the Brazilian Amazon. Land Use Policy. Volume 94, May 2020, 104313. <https://doi.org/10.1016/j.landusepol.2019.104313>

SPAROVECK, G ; REYDON, B. P. ; GUEDES PINTO, L. F. ; FARIA, V. ; DE FREITAS, F. L. M. ; AZEVEDO-RAMOS, C. ; GARDNER, T. ; HAMAMURA, C. ; RAJÃO, R. ; CERIGNONI, F. ; SIQUEIRA, G. P. ; CARVALHO, T. ; ALENCAR, A. ; RIBEIRO, V. (2019). Who owns Brazilian lands? Land Use Policy, v. 87, p.104062.

SNR. Superintendencia Nacional de Registros Públicos. Available at: <
<https://www.supernotariado.gov.co/>>. Access at: October, 2021.

TERRITÓRIO QUILOMBOLA E O DIREITO A REGULARIZAÇÃO: uma análise sobre o processo de titulação no Estado do Maranhão.

QUILOMBOLA TERRITORY AND THE RIGHT TO REGULARIZAÇÃO: an analysis of the titration process in the State of Maranhão.

Mesa 2- Aspectos legais: registro, direitos e deveres

Girolamo Domenico Treccani²⁰
Luciéte Duarte Araújo²¹
Madaliza dos Santos Nascente²²
Mônica Moraes Borges²³
Pricila Aroucha Pinheiro²⁴

RESUMO: O direito das comunidades quilombolas à propriedade dos seus territórios, é garantido na Constituição Federal de 1988, estando este, presente no artigo 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. Este direito foi consagrado, também, na Constituição do Estado do Maranhão em 1989. Já a partir de 20 de agosto de 1999 foram emitidos os primeiros três títulos.

Todavia, somente em 2003, foi publicado o Decreto de nº 4.887/03, que regulamenta, a nível federal, o procedimento para identificação, reconhecimento, delimitação, demarcação e titulação das terras ocupadas por remanescentes das comunidades dos quilombos, sendo considerado constitucional pelo Supremo Tribunal Federal, na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 3.239/2003.

O Maranhão se configura no pequeno grupo de Estados com arcabouço jurídico completo quanto a regulamentação da legitimação das terras ocupadas por comunidades quilombolas, portanto dispõe de Lei Estadual nº 9.196/2010, Decreto Estadual nº 32.433/2016 e a Instrução Normativa nº 01/2020. Todos os dispositivos estabelecem que comunidades quilombolas “são grupos étnico-raciais, segundo critérios de autodefinição, com trajetória histórica própria, dotados de relações territoriais específicas, com presunção de ancestralidade negra relacionada com a resistência à opressão histórica sofrida”.

Embora haja a possibilidade da execução da política no âmbito do Estado, é importante destacar que em casos em que os territórios estejam em área localizada em terras da União, o processo será remetido pelo ITERMA – órgão competente no âmbito do estado pela instrução dos processos de regularização fundiária quilombola - ao Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária-INCRA, consoante ao que dispõe o Decreto Estadual de nº 32.433/2016.

²⁰ Advogado, Doutor em Ciência e Desenvolvimento Socioambiental (NAEA/UFPA). Pós-doutorado pela Universidade de Trento e Universidade Federal de Goiás. Docente da graduação e da pós-graduação em Direito da UFPA e da UFG. E-mail: girolamo@ufpa.br

²¹ Advogada, professora da Educação Básica e educadora popular Graduada em História e Direito pela Universidade Estadual de Feira de Santana. Especialista em Gestão do Desenvolvimento Territorial pela Universidade Federal da Bahia. E-mail: lucinegaac@gmail.com

²² Advogada, especialista em educação em direitos humanos, residente clínica jurídica pela Clínica de Direitos Humanos da Amazônia - CIDHA/UFPA. E-mail: madasantosnascente@gmail.com.

²³ Advogada, especialista em direito territorial e quilombola, residente clínica jurídica pela clínica de Direitos Humanos da Amazônia - CIDHA/UFPA. . E-mail: monicaborgesdrt@gmail.com.

²⁴ Advogada, residente clínica jurídica pela Clínica de Direitos Humanos da Amazônia - CIDHA/UFPA. E-mail: pricilaprinheiro@gmail.com

As comunidades quilombolas no Brasil enfrentam inúmeros desafios na busca da efetivação do direito ao acesso à terra, dentre eles, as rigorosas fases do processo, bem como a morosidade na instrução dos procedimentos. Frente a isto, quando da elaboração de seus dispositivos, o Estado do Maranhão desburocratiza o texto e propõe um rito mais célere e enxuto. É possível visualizar grandes avanços após incidência do Estado na pauta, além da descentralização das demandas, houve uma velocidade maior na expedição dos títulos, e, portanto, na concretização da justiça social.

Atrelado a reestruturação no âmbito normativo, houve também mudança no organograma do ITERMA, que hoje conta com um setor específico para instrução de processos quilombolas, a Comissão de Territórios Tradicionais, além da criação de um espaço de governança intitulado Mesa Quilombola formado por entes governamentais e da sociedade civil, que traçam estratégias para enfrentamento dos conflitos agrários e fundiários.

A fragilização da política federal, culminou com a migração dos processos que tramitavam no INCRA o que ocasionou numa sobrecarga do Estado. Atualmente o Maranhão possui 69 comunidades quilombolas tituladas pelo ITERMA, um número ainda aquém das comunidades certificadas no estado, porém é percebido a adoção de estratégias para aumento desse dado, seja na captação de recursos para aplicação na pasta seja através de parceria com as Universidades para elaboração das peças técnicas processuais. No artigo, além de apresentar a doutrina e jurisprudência, serão analisados os processos estaduais em tramitação.

Palavras Chaves: Território, Quilombo, Titulação, Regularização Fundiária.

ABSTRACT: The right of quilombola communities to the property of their territories is guaranteed in the Federal Constitution of 1988, which is present in Article 68 of the Transitional Constitutional Provisions Act. This right was also enshrined in the Constitution of the State of Maranhão in 1989. As of August 20, 1999, the first three securities were issued.

However, only in 2003, Decree No. 4887/03 was published, which regulates, at the federal level, the procedure for the identification, recognition, delimitation, demarcation and titration of the land occupied by remnants of the quilombos communities, being considered constitutional by the Supreme Court, in Direct Action of Unconstitutionality No. 3,239/2003.

Maranhão is in the small group of states with a complete legal framework for the regulation of the legitimation of lands occupied by quilombola communities, with State Law 9.196/2010, State Decree 32.433/2016, and Normative Instruction 01/2020. All devices establish that quilombola communities "are ethnic-racial groups, according to self-definition criteria, with their own historical trajectory, endowed with specific territorial relations, with presumed black ancestry related to the resistance to the historical oppression suffered.

Although there is the possibility of the execution of the policy at the State level, it is important to highlight that in cases where the territories are in an area located on Union lands, the process will be sent by ITERMA - the competent body in the state level for the instruction of quilombola land regularization processes - to the National Institute for Colonization and Agrarian Reform-INCRA, according to what the State Decree No. 32.433/2016 states.

The quilombola communities in Brazil face innumerable challenges in the search for the realization of the right to access to land, among them, the rigorous phases of the process, as well as the slowness in the instruction of the procedures. In light of this, when

drafting its provisions, the State of Maranhão debureaucratizes the text and proposes a faster and leaner rite. It is possible to see great advances after the incidence of the State in the agenda, besides the decentralization of the demands, there was a greater speed in the expedition of the titles, and, therefore, in the concretization of social justice.

Along with the restructuring in the normative scope, there was also a change in ITERMA's organization chart, which now has a specific sector for the instruction of quilombola processes, the Traditional Territories Commission, besides the creation of a governance space called Quilombola Table, formed by governmental and civil society entities, that draw strategies to face land and agrarian conflicts.

The weakening of the federal policy culminated with the migration of the processes that used to be dealt with by INCRA, which culminated in an overload of the State. Currently Maranhão has 65 quilombola communities titled by ITERMA, a number that is still below the number of certified communities in the state, but we can see the adoption of strategies to increase this number, whether in the capitation of resources for application in the case or through partnerships with Universities for the preparation of technical procedural documents. In the article, besides presenting the doctrine and jurisprudence, the state lawsuits in progress will be analyzed.

Keywords: Territory, Quilombo, Titling, Land Regularization.

1. INTRODUÇÃO

O presente texto tem como objetivo, abordar acerca da titulação dos territórios quilombolas, e o direito a regularização, estabelecido e garantido por Lei, tomando por base o processo de regularização do Estado do Maranhão, que possui esse direito consagrado em sua Constituição Estadual (art. 229). No primeiro subtítulo, é discutido o cenário constitucional do direito a titulação, trazendo o histórico de como se deu o debate na Assembleia Constituinte, e posteriormente, os dispositivos legais em que esse direito está inserido, e o panorama geral do quantitativo de comunidades reconhecidas e tituladas, desde o reconhecimento e regulamentação dos direitos reconhecidos nos artigos 215 e 216 da Constituição Federal de 1988 e art. 68 dos Atos das Disposições Constitucionais Transitórias, e a posterior regulamentação pelo Decreto 4.887/2003.

Demonstrando as implicações contraproducentes que a não titulação dos territórios específicos das comunidades quilombolas trás, principalmente relacionada a segurança e o acesso a políticas públicas. E ressaltando que mesmo após a concessão dos territórios muitas comunidades ainda sofrem pressões e ameaças, por parte da sociedade civil com a construção de grandes empreendimentos, assim como, por parte dos governos estaduais e federal.

Em um segundo momento, será discutido a regulamentação dos normativos no âmbito do Estado do Maranhão, que criou suas normas que versam sobre a regularização quilombola no Estado, sendo elas: Lei Estadual nº 9.196/2010, Decreto Estadual nº 32.433/2016 e a Instrução Normativa ITERMA nº 01/2020, tornando-se hoje, pioneiro na região nordeste com maior número de território titulado.

O contexto histórico da luta pela regularização fundiária no Estado e o arcabouço jurídico, e a conquista de um espaço institucional e de governança, e os desafios para efetivar o direito ao acesso a propriedade coletiva. E que apesar do Estado do Maranhão apresentar avanços consideráveis no reconhecimento dos territórios específicos, ainda encontra diversas barreiras para efetivação desses direitos.

A metodologia utilizada foi, a pesquisa bibliográfica e documental, com o levantamento de dados através de documentos oficiais, doutrina e materiais bibliográficos já publicados, colocando em diálogo diferentes autores e dados.

2. DO CENÁRIO CONSTITUCIONAL DO DIREITO A TITULAÇÃO

O direito das comunidades quilombolas à propriedade dos seus territórios, é garantido na Constituição Federal de 1988, estando este, presente no artigo 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT) da seguinte forma: “Art. 68. Aos remanescentes das comunidades dos quilombos que estejam ocupando suas terras é reconhecida a propriedade definitiva, devendo o Estado emitir-lhes os títulos respectivos”.

Enquanto aos povos indígenas a posse de seus territórios foi garantida já no texto constitucional de 1934, aos quilombolas esse direito foi garantido tardiamente evidenciando que as marcas do passado escravocrata do Brasil são atuais e presentes em práticas sociais que privilegiam um grupo em detrimento de outros. No entendimento de Carlos Frederico Marés de Souza Filho (2015, p. 12) “se aos índios se reconheceu a existência e se negou os direitos, aos afrodescendentes organizados em comunidades e sociedades diferentes da sociedade nacional sempre se lhes negou além dos direitos, a própria existência”. Negar a existência de grupos sociais vulnerabilizados figura como uma estratégia política do Estado brasileiro para não se comprometer com os direitos fundamentais a nível de universalidade.

O direito ao território das comunidades quilombolas fez parte do debate da Assembleia Nacional Constituinte como proposta apresentada pelo movimento negro organizado e incluído posteriormente em algumas constituições estaduais como da Bahia (Art. 51 do ADCT), Maranhão (Art. 229), Goiás (16 do ADCT), Mato Grosso (Art. 33 do ADCT) e Pará (Art. 322). Mas o cenário atual para as comunidades quilombolas quanto à titulação dos seus territórios não é otimista e revela a desídia do Estado frente a um direito que além de refletir a simbologia ancestral dos quilombos, espaços de vivências, saberes e luta pela terra e território. O preceito constitucional significa uma justa reparação histórica a esses sujeitos pelos danos causados pelo modelo de sociedade capitalista e escravocrata adotado pelo Brasil durante séculos.

Considerando que na maioria dos casos a titulação não está acompanhada de acesso às políticas públicas asseguradas por lei e garantias de segurança, nas comunidades quilombolas fica evidenciado, pelo agravamento dos conflitos em suas terras devido ao avanço do agronegócio, e a implantação de grandes empreendimentos, mineração legitimado tanto pelo governo federal, quanto por governos estaduais. Gerando violações ao direito à moradia, insegurança alimentar, limitação de livre circulação no território de manutenção à cultura quilombola presentes nos artigos 215 e 216 da Constituição Federal. Enquanto o primeiro artigo trata da obrigatoriedade de o Estado proteger a cultura afro-brasileira, o segundo aponta que o patrimônio cultural brasileiro a ser protegido pelo Poder Público, são bens de natureza material e imaterial dos diferentes grupos formadores da sociedade brasileira. Nesse caso, o patrimônio cultural do país é, também, constituído pelas manifestações culturais presentes nos quilombos que são em essência comunidades negras formadas a partir da resistência de negros que viviam como escravizados.

Mesmo a garantia de titulação dos territórios quilombolas estar presente no texto constitucional de 1988 a regulamentação desse direito só foi alcançada 15 anos após a sua promulgação. Assim, em 2003, foi publicado o Decreto de nº 4.887/03, que regulamenta, a nível federal, o procedimento para identificação, reconhecimento, delimitação, demarcação e titulação das terras ocupadas por remanescentes das comunidades dos quilombos, sendo considerado constitucional pelo Supremo Tribunal Federal, na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 3.239/2003.

De acordo com o Decreto nº 4.887/03 a regularização fundiária dos territórios quilombolas é de responsabilidade tanto do governo federal quanto dos governos

estaduais. Conforme o documento legal cabe ao “Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária - INCRA, a identificação, reconhecimento, delimitação, demarcação e titulação das terras ocupadas pelos remanescentes das comunidades dos quilombos, sem prejuízo da competência concorrente dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios”. Há que se lembrar casos específicos em que o território quilombola uma vez localizado em área de preservação ambiental e cultural ou unidade de conservação a regulamentação territorial se dá por meio do Contrato de Concessão de Direito Real de Uso (CCDRU) com a Superintendência do Patrimônio da União (SPU) ou o Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio).

Dados fornecidos pelo Sistema de Informações Públicas e Geográficas sobre Quilombos (SIPGQ) e sistematizados pelo Observatório Quilombola da Clínica de Direitos Humanos da Amazônia (CIDHA) da Universidade Federal do Pará apontam que há 3.650 comunidades quilombolas com certificados emitidos pela Fundação Cultural Palmares (FCP). Por outro, lado apenas 346 territórios quilombolas foram titulados.

Reunindo as informações da CIDHA e do IBGE se chega a 5.948 nomes de comunidades. Informações consolidadas pela CIDHA mostram que no site do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), constam 6.023 nomes de comunidades. Este dado merece, porém, uma análise mais cuidadosa pois existem três categorias: 1 - Território quilombola oficialmente delimitado; 2 - Agrupamento quilombola e 3 - Localidade quilombola identificada por registros administrativos. O Observatório Quilombola da CIDHA verificou que existem centenas de nomes repetidos em categorias diferentes e municípios diferentes.

A despeito das dificuldades, a luta quilombola para fazer valer seu direito ao território demonstra a importância de assegurar processos de participação que consolidem o território como um espaço de reprodução social e cultural de uma coletividade que extrapola a limitação jurídica sobre a compreensão territorial. Conforme Girolamo Domenico Treccani (2006), o direito ao território consagrado na CRFB/1988 é carregado de uma imperatividade que não pode ser desatendida pelo Estado e, como demonstrado anteriormente, a garantia de titulação das terras quilombolas bem como de proteção ao patrimônio imaterial e material presentes nesses ambientes não pode, jamais, ser confundida como política de governo.

Este direito ao território foi consagrado, também, na Constituição do Estado do Maranhão em 1989 “art. 229. O Estado reconhecerá e legalizará, na forma da lei, as terras ocupadas por remanescentes das comunidades dos quilombos”. Tal artigo, endossa o disposto no art. 68 do ADCT da CRFB/1988. E já a partir de 20 de agosto de 1999 foram emitidos os primeiros três títulos pelo estado maranhense. A Unidade Federativa em comento é de acordo a Fundação Cultural Palmares a que possui o segundo maior número de comunidades quilombolas certificadas do país (597).

3. A REGULAMENTAÇÃO DOS NORMATIVOS NO ÂMBITO DO MARANHÃO

A regulamentação de Território Quilombola previsto no Decreto Federal nº 4887/03, com enfoque no artigo 68, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), dispõe no seu artigo 12º em sendo constatado que as terras ocupadas por comunidades quilombolas incidirem sobre terras do Estado, cabe a este realizar a titulação. Nesse sentido, para que assim ocorra, faz-se necessários que os Estados tenham normas internas que regulamentem os processos de regularização.

Art. 12. Em sendo constatado que as terras ocupadas por remanescentes das comunidades dos quilombos incidem sobre terras de

propriedade dos Estados, do Distrito Federal ou dos Municípios, o INCRA encaminhará os autos para os entes responsáveis pela titulação.

No Maranhão a responsabilidade do reconhecimento dos direitos territoriais quilombolas cabe ao seu Instituto de Colonização e Terras (ITERMA) (SHIRAISH, 2021, pág. 3), que em atendimento ao disposto no Decreto Federal supracitado e a sua Constituição Estadual, criou suas normas regulamentadoras que versam sobre a regularização quilombola no Estado, sendo elas: Lei Estadual nº 9.196/2010, Decreto Estadual nº 32.433/2016 e a Instrução Normativa nº 01/2020, tornando-se hoje, pioneiro na região nordeste com maior número de território titulado. (CADERNO ITERMA, 2021, pág. 9-21). Ademais, de acordo com CARVALHO (2020, pág. 27), na região nordeste a Bahia e o Maranhão detêm o arcabouço jurídico mais consolidado, em decorrência destes serem os Estados com os maiores números de comunidades remanescentes de quilombos certificadas pela Fundação Cultural Palmares.

Os Estados do Nordeste que possuem normativas sobre a destinação de terras públicas a comunidades tradicionais, apenas a Bahia e o Maranhão chegaram ao ponto de regulamentar a questão até internamente nos seus órgãos, mediante instruções normativas, no que diz respeito à destinação de terras públicas a comunidades remanescentes de quilombos [...]

Diante ao exposto, nota-se que o Maranhão seguiu o exemplo da Constituição Federal, bem como o Decreto nº 4887/03, tendo em vista o alicerce jurídico interno e seu pioneirismo na expedição de título de territórios quilombolas. Vale ressaltar que, diante do atual quantitativo de comunidade certificada pela Fundação Palmares, ainda há muito a ser feito.

3.1 O contexto histórico da luta da regularização fundiária quilombola

Para entendermos um pouco da luta das comunidades quilombolas no Estado do Maranhão, faz-se necessário lembrar o período imperial, precisamente em 1850 quando entrou em vigor o primeiro dispositivo jurídico que versava sobre a tratativa da regularização de terras, ocorreu mediante a Lei 601/50, mas conhecida como Lei de Terra que fora assinada pelo Imperador Dom Pedro II, (WESTIN, Online, 2020). Ademais, SHIRAISH (2021, pág. 3), explana que as políticas públicas nesse período foram abstraídas dos interesses da maioria da população, de forma que se mantinha as terras sobre domínios dos seletos senhores.

De outro modo, o percurso até a Constituição Federal de 1988 foi longo e tortuoso. As garantias jurídicas disposta no artigo 68 do ADCT, e posteriormente implementadas na Constituição do Estado do Maranhão, decorreu pela “força da sociedade civil organizada que se fez ouvir através de seus movimentos sociais organizados” (FURTADO, 2021, pág. 6).

No que tange ao Maranhão, é importante destacar os projetos de movimentos sociais que surgem após demandas das comunidades quilombolas acerca dos conflitos agrários, dentre eles o Projeto Vida de Negro criando por meio do “conhecimento de Mundinha Araújo vinculado ao Centro de Cultura Negra do Maranhão (CCN) com a Sociedade Maranhense de Defesa dos Direitos Humanos (SMDDH) (SERRA, 2021, pág. 106).

Nesse sentido, ALMEIDA (2013, pág.3), pontua sobre o Projeto Vida de Negro:

Este estudo tem como foco central o movimento quilombola na Baixada Ocidental Maranhense, com uma atenção maior para o

processo de luta dessas comunidades negras reivindicando o reconhecimento como “comunidade remanescente de quilombo”, partindo do que estabelece a Constituição de 1988, no art. 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), que garante a propriedade definitiva das terras aos remanescentes de quilombos que as estejam ocupando.

Diante do cenário apresentado, e frente ao quantitativo de territórios titulados no Estado do Maranhão até a presente data, a ser demonstrando a seguir, nota-se que a luta é contínua, tendo em vista, os inúmeros desafios que corroboram para a não efetivação de forma célere do direito à regularização fundiária quilombola.

3.2 O arcabouço jurídico

No viés jurídico, como já mencionado anteriormente, o Estado do Maranhão possui o art. 229 da Constituição do Estado; a Lei nº 9.169/2010 que dispõe sobre a legitimação de terras dos remanescentes das comunidades dos quilombos e dá outras providências; o Decreto nº 32.433/2016 que regulamenta a Lei nº 9.169/2010 e a Instrução Normativa nº 001/2020 que disciplina o procedimento para reconhecimento, delimitação, demarcação e titulação das terras ocupadas pelas comunidades de que tratam art. 229 da Constituição.

A existência destes normativos coloca o Maranhão em local de destaque figurando como um dos poucos estados que conseguiu regulamentar essa política pública, e além de garantir segurança jurídica na execução de suas ações, se estabelece com uma segunda alternativa para as comunidades quilombolas que buscam os títulos de seus territórios.

No quadro abaixo consegue-se visualizar a trajetória na constituição do alicerce normativo do Estado, vejamos:



Fonte: Borges, 2022

Apesar do inegável trabalho realizado no âmbito do Estado quanto a regulamentação do direito ao acesso à terra pelas comunidades quilombolas, registra-se a existência de um lapso temporal na elaboração dos dispositivos. Há dois momentos emblemáticos nesse processo, o primeiro é a demora de 21 anos para a regulamentação do art. 229 da Constituição Estadual, que só ocorre no ano de 2010 com a publicação da

Lei nº 9.169, e o segundo é que embora a Lei estabelecesse o prazo de 90 dias para publicação do Decreto com as diretrizes para execução desta, esse só fora publicado 6 anos depois. Mesmo diante desta insegurança jurídica, há títulos expedidos nesse interim, aspecto que demonstra, como anteriormente mencionado, uma grande pressão dos movimentos negros quilombolas para efetivação do direito.

No âmbito técnico, no corpo do texto são percebidos grandes avanços na tentativa de desburocratização das fases processuais, como por exemplo, não exigência de Relatório Técnico de Identificação e Delimitação - RTID; aceite de certidão de reconhecimento de órgãos estaduais e tratamento diferenciado e mais célere para territórios incidentes dentro de áreas arrecadadas pelo Estado.

O processo administrativo de regularização fundiária quilombola possui seis fases, quais sejam: a fase inicial, onde ocorre a abertura do processo podendo ser feito pela comunidade, inclusive online pelo SICARF e de ofício pelo presidente do Instituto e a reunião de mobilização que é o momento onde os técnicos da pasta fazem um momento de apresentação do passo a passo do processo para os comunitários in loco, seguindo tem o georreferenciamento, que é uma peça técnica onde está descrito através de coordenadas geográficas o perímetro da área reivindicada, posterior há elaboração do Diagnostico de Identificação e Delimitação- DID que é composto por três relatórios (o levantamento ocupacional, levantamento fundiário e levantamento cartorial), seguindo há a publicação do edital, contestação (caso ocorra, há a análise das mesmas) e por fim, a titulação.

Até a presente data no Maranhão são contabilizadas 69 comunidades quilombolas tituladas (Anexo I), um número aquém da demanda, uma vez que se estima mais de 1000 comunidade quilombolas no estado (SHIRAISH, 2021, pág. 2). Nesse ano foram expedidos 4 títulos, mas o Instituto de Colonização e Terras do Maranhão – ITERMA anuncia, em seu sítio eletrônico, pretender fechar o ano expedindo mais 2 títulos.

Na foto a seguir identificam-se os municípios com comunidades que tem processos abertos no ITERMA, dado extraído de lista disponibilizada no site do órgão que, atualmente, relata possuir 120 processos em tramitação, estando quase 70% destes ainda na fase inicial (ITERMA, 2021).



3.3 A conquista de um espaço institucional e de governança

Consoante aos avanços legais, há uma quebra nas antigas abordagens quanto a condução da pasta por parte do ITERMA. As mudanças ocorrem tanto no aspecto interno estrutural, pois criou-se um setor para pensar a execução dessa política, a Comissão de Territórios Tradicionais (CTT), por meio da Portaria/Iterma/Gabinete nº144/2018, com competência para receber e instruir os processos, que atualmente dispõe de cinco profissionais, e é incapaz de atender a demanda do segundo Estado em maior número comunidades quilombolas do Brasil (IBGE, 2020), principalmente, diante de um cenário de precarização e sucateamento que o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA) vivência. Porém, é inegável que sua criação constituiu um grande ganho para política e para as comunidades.

Quanto ao aspecto externo, tem-se a melhora significativa da relação entre ESTADO X COMUNIDADES QUILOMBOLAS, demonstrado a partir da publicação da Portaria/Iterma/Gabinete/nº238/2017 que constituiu a Mesa Quilombola para Políticas Fundiárias e Agrárias, que consiste em um espaço de diálogo, debate e negociação permanente entre os órgãos estatais integrantes, as organizações da sociedade civil e comunidades quilombolas. Tal oportunidade de construção coletiva consegue direcionar, inclusive, a priorização na tramitação de processos que será dada pela Comissão de Territórios Tradicionais. Esse avanço é resultado de uma pressão do movimento negro quilombola, uma vez que parte de agentes do Estado e até algumas organizações sociais eram contrárias a criação de um espaço como este.

3.4 O desafio para a efetivação

Faz-se uma caminhada lenta na efetivação do direito à propriedade coletiva, mesmo diante desse cenário de sucesso apresentado pelo Estado do Maranhão; a pauta não é e nem será prioridade em uma ordem econômica imbuída de ideias capitalistas, fato único de que a lógica tradicional é antagonista a esses dogmas. Afinal, trata-se de uma

terra que sai do “mercado”, e nessa correlação de forças entre o capital e o tradicional, sair do mercado equivale a perder dinheiro.

Os desafios até a existência de um estado ideal são enormes, mas podemos elencar quatro principais situações que se entendem como frentes a serem combatidas: racismo estrutural, aporte financeiro, conflitos fundiários e morosidade processual.

É preciso, contudo, ter claro que os desafios não se limitam as questões orçamentárias, soma-se a isto a morosidade e a seletividade do Estado e do judiciário, na condução de todo o processo, colocando ilegais, para dificultar o acesso das comunidades quilombolas a seus territórios.

Por fim, é salutar registrar que a política de regularização fundiária funciona como uma porta de abertura para acesso a outras políticas públicas, e nada impede que o Estado possa atuar na construção destas políticas mesmo na ausência da expedição de títulos de propriedades. Nesse sentido, mais uma vez o Maranhão sente a necessidade de instrumentalizar essa demanda, a partir de programas estatais pautados nos seguintes eixos, a saber: acesso à terra; direito à cidadania; desenvolvimento local e inclusão produtiva; educação; saúde, sendo o programa guarda-chuva de todas essas ações o Maranhão Quilombola, instituído Decreto n.º 30.981 de julho de 2015. Este tem suas ações pautadas no Programa Brasil Quilombola, que orienta Estados e Municípios na implementação de estratégias e ações que garantam melhores condições de vida à população quilombola. Entre as políticas que visam garantir melhores condições de vida à população quilombola, destaca-se o Selo Quilombos do Maranhão é uma estratégia do Programa Maranhão Quilombola para a identificação social e territorial de produtos agrícolas e não-agrícolas produzidos em comunidades quilombolas rurais. Segundo o site da Secretaria de Estado Extraordinária de Igualdade Racial do governo do Estado do Maranhão: “Esta ação garante o fortalecimento da identidade étnica destas populações perante os consumidores, gera renda, dá visibilidade aos trabalhos e produtos, agrega valor e gera autonomia econômica de 1.037 produtores quilombolas de 16 comunidades de 9 municípios (Barreirinhas, Rosário, Itapecuru-Mirim, Vargem Grande, Icatu, Alcântara, Mirinzal, Santa Rita e Serrano do Maranhão)” (ver <https://www.igualdaderacial.ma.gov.br/programa-maranhao-quilombola>). Graças a esta iniciativa foram certificados produtos de comunidades quilombolas permitindo sua comercialização por todo o Brasil. Suas ações são executadas através de parcerias entre a Secretaria de Estado de Igualdade Racial e as secretarias e órgão do governo estadual, com os demais entes federados e ou a iniciativa privada.

4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Pode-se concluir que, a existência dos normativos estaduais que regulamentam o direito ao território quilombola, coloca o Maranhão em local de destaque figurando como um dos poucos estados que conseguiu regulamentar essa política pública, e além de garantir segurança jurídica na execução de suas ações, se estabelecendo como uma segunda alternativa para as comunidades quilombolas que buscam os títulos de seus territórios.

Diante ao cenário apresentado, e pelos números de territórios titulados no Estado do Maranhão até a presente data, nota-se que a luta é contínua, tendo em vista, os inúmeros desafios que corroboram para a não efetivação de forma célere do direito à regularização fundiária quilombola. Mesmo diante da insegurança jurídica, os movimentos negros quilombolas tem um papel central, no enfrentamento e cobrança da efetivação do direito.

Fica evidente que o racismo, nas suas diversas modalidades, se consolida como questão de fundo estrutural, os quilombos do Maranhão enfrentam o grande desafio de

seguirem na posse de seus territórios tradicionais, e na luta pelo reconhecimento dos que estão com o processo em andamento, promovendo por conta própria medidas de autoproteção coletiva e individual à frente dos processos de resistência, quando o Estado fica omissivo diante das reivindicações e não oferece respostas às demandas territoriais.

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Maria da C. Pinheiro. O MOVIMENTO QUILOMBOLA NA BAIXADA OCIDENTAL MARANHENSE: história, memória e identidade de comunidades remanescentes de quilombos em Pinheiro. Disponível em: http://www.snh2013.anpuh.org/resources/anais/27/1371343653_ARQUIVO_OMovimentoquilombolnaBaixadaMaranhense.pdf. Acesso em 24/11/2022.

BRASIL. Decreto nº 4887, de 20 de novembro de 2003. Regulamenta o procedimento para identificação, reconhecimento, delimitação, demarcação e titulação das terras ocupadas por remanescentes das comunidades dos quilombos de que trata o art. 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2003/d4887.htm. Acesso em: 04/11/2022.

BRASIL. Superior tribunal de Justiça. Ação Direta de Inconstitucionalidade. Decreto nº 4.887/2003. procedimento para identificação, reconhecimento, delimitação, demarcação e titulação das terras ocupadas por remanescentes das comunidades dos quilombos. Ato normativo autônomo. art. 68 do adct. direito fundamental. eficácia plena e imediata. invasão da esfera reservada a lei. art. 84, iv e vi, "a", da cf. inconstitucionalidade formal. incoerência. critério de identificação. autoatribuição. terras ocupadas. desapropriação. art. 2º, caput e §§ 1º, 2º e 3º, e art. 13, caput e § 2º, do decreto nº 4.887/2003. inconstitucionalidade material. incoerência. improcedência da ação. Relator: Min. Cezar Peluso. Disponível em: [Acordao-ADI-3239.pdf](#) (terradedireitos.org.br). Acesso em 13/11/2022.

FUNDAÇÃO CULTURAL PALMARES. QUADRO GERAL DE COMUNIDADES REMANESCENTES DE QUILOMBOS (CRQs). Disponível em: <https://www.palmares.gov.br/wp-content/uploads/2015/07/quadro-geral-por-estados-e-regioes-22-08-2022.pdf>. Acesso em: 24 nov. 2022.

FURTADO, M. L. S. Controle Social E Lutas Quilombolas No Maranhão: Cruzando Saberes Para A Garantia De Direitos Territoriais. Disponível em: <file:///C:/Users/FADESP/Downloads/5871-22712-2-PB.pdf>. Acesso em 24/11.2022.

MARANHÃO. Decreto Estadual Nº 32.433 de 23 de novembro de 2016. Regulamenta a Lei Estadual Nº 9.169, de 16 de abril de 2010, que dispõem sobre a legitimação de terras dos remanescentes das comunidades dos quilombos e dá outras providências. Disponível em: <https://iterma.ma.gov.br/>. Acesso 13/11/2022.

MARANHÃO. Decreto nº 32.433/2016, de 23 de novembro de 2016. Regulamenta a Lei Estadual nº 9.169, de 16 de abril de 2010, que dispõe sobre a legitimação de terras dos remanescentes das comunidades dos quilombos, e dá outras providências. Disponível em: [Decreto-Nº-32.433-2016_.pdf](#) (iterma.ma.gov.br). Acesso em: 04/11/2022.

MARANHÃO. Instrução Normativa Nº 001 de 16 de março de 2020. Disciplina o procedimento para o reconhecimento, delimitação, demarcação e titulação das terras

ocupadas pelas comunidades quilombolas de que tratam o art. 229 da Constituição do Estado do Maranhão, a Lei Estadual Nº 9.169 de 16 de abril de 2010 e o Decreto Estadual Nº 32.433 de 23 de novembro de 2016. Disponível em: <https://iterma.ma.gov.br/>. Acesso 13/11/2022.

MARANHÃO. Lei Estadual Nº 9.169 de 16 de abril de 2010. Dispõem sobre a legitimação de terras dos remanescentes das comunidades dos quilombos e dá outras providências. Disponível em: <https://iterma.ma.gov.br/>. Acesso 13/11/2022.

MARANHÃO. Instituto de Colonização e Terras do Maranhão. ITERMA. LINHARES, Anny da Silva. BORGES, Mônica Moraes (Org.) Regularização Fundiária de Territórios Quilombolas no Estado do Maranhão. Legislação Estadual Perguntas & Respostas. – São Luis, 2021. <https://iterma.ma.gov.br/uploads/iterma/docs/CADERNO-ITERMA-QUILOMBOS-vol-I-Ver2-17112020-LOW-1.pdf> disponível em acesos em 24/11/2022.

MARANHÃO. SECRETARIA DE ESTADO EXTRAORDINÁRIA DE IGUALDADE RACIAL DO GOVERNO DO ESTADO DO MARANHÃO. Disponível em <https://www.igualdaderacial.ma.gov.br/programa-maranhao-quilombola>, acesso em 24/11/2022.

O'DWYER, Eliane Cantarino. Os quilombos e a prática profissional dos antropólogos. In: O'DWYER, Eliane Cantarino (org.). Quilombos: identidade étnica e territorialidade. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2002.

SERRA, DÉBORAH ARRUDA. Engajamentos militantes e construções identitária na trajetória de Mundinha Araújo. Disponível em: <https://tedebc.ufma.br/jspui/bitstream/tede/3831/2/D%C3%89BORAHARRUDASERRA.pdf>. Acesso em 24/11/2022.

TRECCANI, Girolamo Domenico. Terras de Quilombo: caminhos e entraves do processo de titulação. Belém: Secretaria Executiva de Justiça. Programa Raízes, 2006.

SOUZA FILHO, Carlos Frederico Marés. Os Povos Invisíveis. In: PRIOSTE, Fernando Gallardo Vieira. ARAUJO, Eduardo Fernandes de. Direito Constitucional Quilombola. Análises sobre a Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 3239. Rio de Janeiro: Lumen Juris. p. 7-12.

UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARÁ. Clínica de Direitos Humanos da Amazônia. Observatório Quilombola. Comunidades com certificados e Comunidades com Título. In: Sistema de Informações Públicas e Geográficas sobre Quilombos – SIPGQ. Disponível em: <http://biriba.ufpa.br/sigequi/#/>. Acesso em: 24 nov. 2022.

WESTIN, Ricardo. Há 170 anos, Lei de Terras oficializou opção do Brasil pelos latifúndios.2020. Agência Senado. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/especiais/arquivo-s/ha-170-anos-lei-de-terras-desprezou-camponeses-e-oficializou-apoio-do-brasil-aos-latifundios#:~:text=No%20Segundo%20Reinado%2C%20o%20Brasil,e%20n%C3%A3o%20em%20pequenas%20propriedades>. Acesso em 24/11/2022.

ANEXOS

Ord.	Comunidade	Município	Ano da Titulação	Ord.	Comunidade	Município	Ano da Titulação
1	Pedrinhas I	Anajatuba	2017	36	Bem Posta	Presidente Sarney	2011
2	Pedrinhas II	Anajatuba	2017	37	Cutia e Cocal	Presidente Sarney	2011
3	Queluz	Anajatuba	2017	38	Cotovelo	Pinheiro	2008
4	São Sebastião dos Pretos	Bacabal	2005	39	Rio dos Peixes	Pinheiro/Santa Helena	2008
5	Campo Redondo	Bacabal	2008	40	Altamira	Pinheiro	2005
6	São José dos Portugueses	Candido Mendes	2017	41	Santa Rita do Vale	Santa Rita	2009
7	Barreira	Bacuri	2011	42	Santana	Santa Rita	2006
8	Santa Rita do Vale	Bacabeira	2006	43	Santa Rita	Santa Rita	2009
9	Santa Isabel	Candido Mendes	2006	44	Permissão I	São Luís Gonzaga	2011
10	Bom Jesus dos Pretos	Candido Mendes	2006	45	Permissão II	São Luís Gonzaga	2011
11	Usina Velha	Caxias	2006	46	Cipó	São João do Sotér	2006
12	Olho d'gua dos Raposos	Caxias	1997	47	Palmeiralzinho	São Vicente de Ferrer	2013
13	Genipapo	Caxias	2002	48	Itaperinha	Tutoia	2014
14	Mocorongo	Codó	1999	49	Jamari dos Pretos	Turiaçu	2005
15	Eiras dos Coqueiros	Codó	1999	50	Ipiranga	Viana	2016
16	Santo Antônio dos Pretos	Codó	1999	51	Capoeira dos Baías	Viana	2016
17	Boqueirão	Icatu	2013	52	Carro Quebrado	Viana	2016
18	Santa Helena	Itapecuru Mirim	2002	53	Cacoal	Viana	2013
19	Santa Izabel	Matinha	2013	54	Mucambo	Viana	2011
20	Cutia I	Matinha	2012	55	Contenda	Viana	2011
21	Curral de Varas	Matinha	2013	56	Caranguejo	Viana	2011
22	Cutia II	Matinha	2013	57	São Manuel	Viana	2011
23	São José de Bruno	Matinha	2012	58	Aguiar	Viana	2011
24	Palestina	Matinha	2012	59	Cajueiro	Viana	2011

25	Faixa do São Felipe	Matinha	2012	60	São Felipe	Viana	2014
26	Graça	Matinha	2012	61	Santa Rosa I	Viana	2011
27	Jacuica	Matinha	2012	62	Santa Rosa II	Viana	2011
28	Santa Tereza	Mirinzal	2016	63	Ferreira	Viana	2011
29	São Benedito dos Carneiros	Olinda Nova do Maranhão	2013	64	Território Quilombola de Soledade	Serrano do Maranhão	2019
30	Imbiral Cabeça Branca	Pedro do Rosário	2016	65	Santo Antônio	Serrano do Maranhão	2020
31	Rio das Lages	Pedro do Rosário	2013	66	São Benedito	Serrano do Maranhão	2021
32	Santo Inácio	Pedro do Rosário	2006	67	Achuí	Santa Helena	2002
33	Santa Maria	Pedro do Rosário	2013	68	Rio Grande	Bequimão	2022
34	Lago Grande	Peritoró	2006	69	Quatro Bocas	Presidente Sarney	2022
35	Mirinzal da Julita	Presidente Jucelino	2006				

TRANSPARÊNCIA DA CORREGEDORIA DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO PARÁ NO COMBATE À GRILAGEM

TRANSPARENCY OF THE INSPECTOR GENERAL'S OFFICE OF THE PARÁ COURT OF JUSTICE IN THE FIGHT AGAINST LAND GRABBING

Gabriel Cozendey Pereira Silva²⁵

RESUMO: A grilagem de terras rurais públicas é um dos maiores problemas fundiários no Brasil. Grilagem, para fins deste trabalho, é a obtenção fraudulenta de registro de imóvel rural. O Poder Judiciário estadual combate a grilagem mediante o controle administrativo das atividades registradas, exercido por suas Corregedorias de Justiça. O artigo apresenta os aspectos gerais das decisões administrativas da Corregedoria do Tribunal de Justiça do Estado do Pará referentes ao bloqueio e cancelamento de registros irregulares. Em seguida, apresenta suas taxas de transparência ativa, calculadas, em termos percentuais, para refletir a proporção entre os itens de informação disponíveis e os possíveis nas decisões, para cada uma destas quatro categorias: motivo para o bloqueio ou cancelamento, município do bloqueio ou cancelamento, quantidade de bloqueios e cancelamentos e área total bloqueada ou cancelada. Entende-se por transparência ativa a disponibilização de dados e informações de ofício, independentemente de requerimento. O artigo conclui que, apesar de as decisões da corregedoria terem percentual de transparência próximo a 70% no total, a transparência com relação à quantidade de bloqueios e cancelamentos e à área bloqueada ou cancelada tende a ser mais baixa, sem nenhuma justificativa aparente. A falta de transparência prejudica a análise da atuação administrativa do tribunal no combate à grilagem de terras rurais públicas e, por conseguinte, dificulta a elaboração de propostas para incrementar essa atuação.

ABSTRACT: Land grabbing of public rural lands is one of the major fundiary problems in Brazil. For the purposes of this paper, land grabbing is the fraudulent acquisition of rural property registry. State judicial courts fight land grabbing through their Inspector General's Offices, which exert the administrative control of registration activities. The article presents the general aspects of the administrative decisions of the Inspector General's Office of the Pará Court of Justice related to blockings and cancellations of irregular registries. Next, it presents their active transparency rates, calculated, in percentage terms, to reflect the ratio between the available and the possible pieces of information in the decisions for each of these four categories: reason for blocking or cancellation, municipality of blocking or cancellation, number of blockings or cancellations and total area blocked or cancelled. Active transparency is understood as the availability of data and information ex officio, regardless of request. The article concludes that, although the decisions of the Inspector General's Office have a transparency rate close to 70% overall, the transparency regarding the number of blockings and cancellations and the area blocked or cancelled tends to be lower, without any clear justification. The lack of transparency hinders the analysis of the administrative actions of the court in fighting the land grabbing of public rural lands and, consequently, hinders the elaboration of proposals to strengthen these actions.

Palavras-chave: transparência, grilagem, corregedoria, registro, cancelamento.

²⁵ Analista Sênior, Direito e Governança do Clima, na Climate Policy Initiative/Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (CPI/PUC-Rio). E-mail: gabriel.cozendey@cpiglobal.org.

Keywords: transparency, land grabbing, Inspector General's Office, registration, cancellation.

1 INTRODUÇÃO

Este trabalho se dedica a mensurar a transparência ativa da Corregedoria do Tribunal de Justiça do Estado do Pará (TJPA) em suas decisões referentes a bloqueios e cancelamentos administrativos de registros imobiliários. Entende-se por transparência ativa a disponibilização de informações relevantes de ofício, independentemente de requerimento, conforme a aceção adotada pelo decreto federal nº 7.724/2012²⁶, que regulamenta a Lei de Acesso à Informação²⁷.

Bloqueios e cancelamentos de registros vêm sendo empregados pelo Poder Judiciário no combate à grilagem de terras rurais públicas. Esses procedimentos administrativos devem ser regulamentados e aplicados pelas corregedorias dos tribunais de justiça dos estados²⁸ no contexto da fiscalização que exercem sobre as atividades registrais²⁹. Grilagem, para fins deste trabalho, é a obtenção fraudulenta de registro de imóvel rural³⁰.

O registro se destina a dar publicidade, autenticidade, segurança e eficácia a certos atos jurídicos, ou seja, tornar esses atos acessíveis ao público, garantir sua veracidade, mitigar riscos para as transações a eles relacionadas e dar-lhes os efeitos previstos em lei³¹. Por exemplo, o registro dá aos contratos de compra e venda o efeito de transmitir a propriedade imobiliária³².

Bloqueios de registros impedem a prática de quaisquer atos registrais com relação a um determinado imóvel. Cancelamentos, por sua vez, implicam a invalidação de todo o registro ou de parte dele. A reversão administrativa de um cancelamento denomina-se requalificação. São procedimentos regulamentados pela lei federal nº 6.739/1973³³ e pelas normas das corregedorias.

A seguir, serão apresentados os aspectos gerais das decisões administrativas da Corregedoria do TJPA com referência ao bloqueio e ao cancelamento de registros. Na sequência, trata-se das taxas de transparência ativa das decisões. Ao fim, apresentam-se as conclusões.

²⁶ Presidência da República. Decreto nº 7.724. 2012. Art. 7º. https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/Decreto/D7724.htm.

²⁷ Presidência da República. Lei 12.527. 2011. https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/112527.htm.

²⁸ Presidência da República. Lei nº 6.739. 1979. http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6739.htm.

²⁹ Presidência da República. Lei nº 8.935. 1994. Art. 37. http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8935.htm.

³⁰ Fernandes, Márcio Silva. A grilagem de terra na Amazônia e os serviços notariais e de registro de imóveis. In: Cadernos Aslegis, v. 8, n. 27, 119-120. Brasília: Aslegis, set./dez. 2005. https://www.aslegis.org.br/files/cadernos/2005/Caderno27/cad_27_1.pdf.

³¹ Souza, Eduardo Pacheco Ribeiro de. Os serviços notariais e registrais no Brasil. In: Biblioteca Dr. Gilberto Valente da Silva. São Paulo: Irib, s.d. <https://www.irib.org.br/obras/os-servicos-notariais-e-registrais-no-brasil>.

³² Presidência da República. Lei nº 10.406. 2002. Art. 1.227. https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/l10406compilada.htm.

³³ Presidência da República. Lei nº 6.739. 1979. http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6739.htm.

2 ASPECTOS GERAIS DAS DECISÕES ADMINISTRATIVAS DA CORREGEDORIA DO TJPA

2.1 Metodologia para a coleta das decisões

A coleta das decisões foi realizada por meio das páginas de “atos e normativos” da corregedoria³⁴, onde suas normas e decisões encontram-se compiladas conjuntamente, em ordem cronológica. A triagem foi feita manualmente, por meio da leitura de cada norma e de cada decisão, porque o sistema de pesquisa³⁵ não pareceu confiável. A data de corte foi 31 de julho de 2022.

2.2 Normas relacionadas

As decisões se relacionam a dezenove normas pertinentes da Corregedoria de Justiça da Região Metropolitana de Belém (CJRMB), da Corregedoria de Justiça das Comarcas do Interior (CJCI) e, depois de unificadas, da Corregedoria Geral de Justiça (CJG), editadas a partir de 2006³⁶. As corregedorias são referidas em conjunto, neste trabalho, como Corregedoria do TJPA. Parte das normas da corregedoria se refere a decisões administrativas do Conselho Nacional de Justiça (CNJ). Outra parte, ao Provimento CNJ nº 23/2012. Um terceiro grupo de normas da corregedoria não se refere a normas ou decisões do CNJ.

As decisões do CNJ se referem ao Provimento CJCI nº 13/2006³⁷, da Corregedoria do TJPA, que bloqueou grande quantidade de registros em função de irregularidades como: (i) incidência dos imóveis sobre terras indígenas, unidades de conservação e terras federais e estaduais; (ii) falta de comprovação de cadeia dominial válida; (iii) ampliação irregular de áreas; etc. As decisões³⁸³⁹ - foram proferidas no âmbito de três processos administrativos do CNJ: o principal, de nº 0001943-67.2009.2.00.0000⁴⁰, e os apensos, de números 0003145-79.2009.2.00.0000⁴¹ e 0005322-16.2009.2.00.0000⁴². Elas se destinaram a esclarecer dúvida suscitada pela Corregedoria do TJPA após a edição do Provimento CJCI nº 13/2006, acerca a possibilidade de cancelamento administrativo de registros. Em resposta, o CNJ confirmou essa possibilidade e determinou o cancelamento daqueles já bloqueados pelo provimento.

³⁴ TJPA. Atos e normativos da Corregedoria-Geral. TJPA, s.d. <https://www.tjpa.jus.br/PortalExterno/institucional/Corregedoria-Geral-de-Justica/737276-provimentos.xhtml>.

³⁵ TJPA. Atos normativos. TJPA, s.d. <https://apps.tjpa.jus.br/atosnormativos/#/>.

³⁶ Normas da Corregedoria do TJPA com referência às decisões do CNJ: Provimento CJCI nº 13/2006; Instrução CJCI nº 4/2006; Instrução CJCI nº 6/2006; Instrução CJCI nº 1/2007; Instrução CJCI nº 2/2007; Provimento CJCI nº 5/2008; Instrução CJCI nº 2/2010; Instrução CJCI nº 3/2010; Instrução CJCI nº 3/2011; Provimento Conjunto CJCI/CJRMB nº 10/2012 (revogado pelo Provimento Conjunto nº 4/2021); Provimento Conjunto CJCI/CJRMB nº 4/2021; Provimento CGJ nº 3/2021; e Instrução CGJ nº 2/2021. Normas da Corregedoria do TJPA com referência ao Provimento CNJ nº 23/2012: Provimento Conjunto CJCI/CJRMB nº 8/2013; Ofício Circular nº 25/2019; e Provimento CGJ nº 8/2021. Normas da Corregedoria do TJPA sem referência a normas ou decisões do CNJ: Instrução CJCI nº 2/2009; Ofício Circular CJCI nº 82/2012; e Provimento Conjunto CJRMB/CJCI nº 2/2019. Fonte: TJPA. Atos e normativos da Corregedoria-Geral. TJPA, s.d. <https://www.tjpa.jus.br/PortalExterno/institucional/Corregedoria-Geral-de-Justica/737276-provimentos.xhtml>.

³⁷ CJCI. Provimento nº 13. 2006. <https://www.tjpa.jus.br//CMSPortal/VisualizarArquivo?idArquivo=3140>.

³⁸ Dipp, Gilson. Despacho. In: CNJ. Processo nº 0001943-67.2009.2.00.0000. 16 de agosto de 2010. <https://www.cnj.jus.br/ecnj/>.

³⁹ Calmon, Eliana. Decisão. In: CNJ. Processo nº 0001943-67.2009.2.00.0000. 22 de setembro de 2010. <https://www.cnj.jus.br/ecnj/>.

⁴⁰ CNJ. Processo nº 0001943-67.2009.2.00.0000. Rel. Francisco Falcão. <https://www.cnj.jus.br/ecnj/>.

⁴¹ CNJ. Processo nº 0003145-79.2009.2.00.0000. Rel. Eliana Calmon. <https://www.cnj.jus.br/ecnj/>.

⁴² CNJ. Processo nº 0005322-16.2009.2.00.0000. Rel. Eliana Calmon. <https://www.cnj.jus.br/ecnj/>.

O Provimento CNJ nº 23/2012 trata do extravio e danificação de livros de registro e foi editado após irregularidades verificadas no Pará e no Piauí⁴³. Determina, em seu artigo 1º, que o extravio ou danificação de livro de registro seja comunicado imediatamente às corregedorias. Proíbe, nos artigos 2º e 4º, o registro de imóvel e a expedição de certidão de registro tendo por base apenas certidão anterior expedida pelo mesmo cartório. No art. 3º, proíbe a abertura de registros para imóveis distintos com o uso do mesmo número, ainda que seguido de letra do alfabeto (ex. matrícula 1, matrícula 1-A, matrícula 1-B etc.).

2.3 Decisões

São vinte e oito as decisões pertinentes da Corregedoria do TJPA, editadas a partir de 1990:

Tabela 1: Decisões da Corregedoria do TJPA

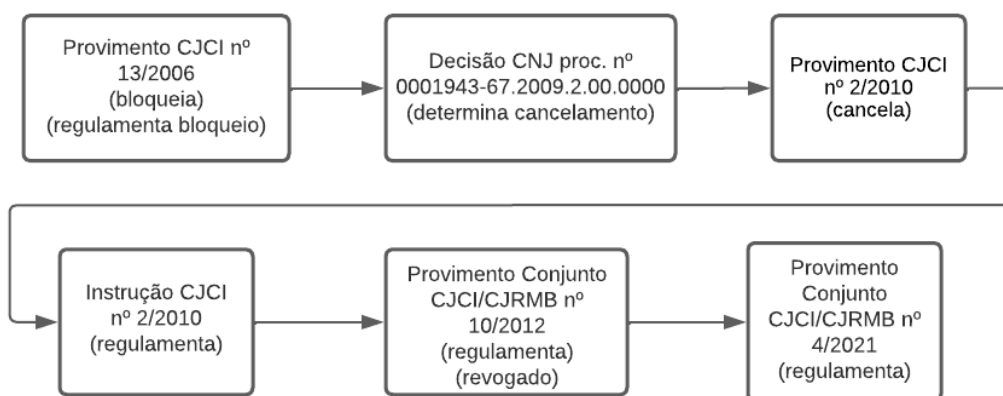
	Sem referência a normas ou decisões do CNJ	Com referência a normas ou decisões do CNJ
Decisões de cancelamento	Provimento CGJ nº 1/1990; Provimento CGJ nº 3/1990; Provimento CGJ nº 4/1990; Provimento CGJ nº 5/1990; Provimento CJCI nº 5/1991; Provimento CJCI nº 8/2001; Provimento CJCI nº 2/2004; Provimento CJCI nº 1/2005.	Provimentos CJCI nº 2/2010 e nº 4/2010, referentes ao Provimento CJCI nº 13/2006 e às decisões do CNJ.
Decisões de bloqueio	Provimento CJCI nº 1/2001; Provimento CJCI nº 2/2001; Provimento CJCI nº 5/2005; Provimento CJCI nº 1/2006; Provimento CJCI nº 2/2006; Provimento CJCI nº 3/2006; Provimento CJCI nº 7/2006; Provimento CJCI nº 8/2006; Provimento CJCI nº 9/2006; Provimento CJCI nº 10/2006; Provimento CJCI nº 11/2006; Provimento CJCI nº 12/2006; Provimento CJCI nº 14/2006;	Provimento CJCI nº 13/2006, referente às decisões do CNJ.

⁴³ CNJ. Provimento nº 23. 2012. <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/3596>.

	Provimento CJCI nº 15/2006.	
Decisões de bloqueio e cancelamento	Provimento CJCI nº 1/2004; Provimento CJCI nº 2/2005.	Provimento Conjunto CJCI/CJRM B nº 8/2013, referente ao Provimento nº 23/2012 do CNJ.

As decisões podem ser correlacionadas da seguinte forma às normas legais, da Corregedoria do TJP A, do CNJ e às decisões do CNJ:

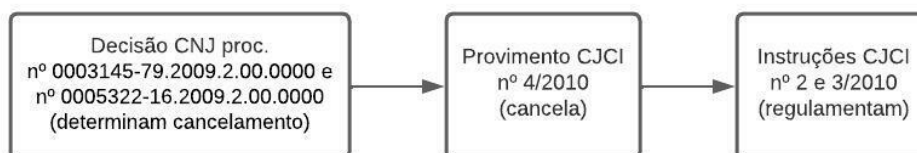
Figura 1: Decisões da Corregedoria do TJP A relacionadas às decisões do CNJ (1)



Conforme relatado acima, as decisões do CNJ se destinaram a esclarecer dúvida suscitada pela Corregedoria do TJP A após a edição do Provimento CJCI nº 13/2006, acerca a possibilidade de cancelamento administrativo de registros. Em resposta, o CNJ confirmou essa possibilidade e determinou, com relação ao processo principal (nº 0001943-67.2009.2.00.0000), o cancelamento daqueles já bloqueados pelo provimento. Esse cancelamento foi realizado por meio do Provimento CJCI nº 2/2010. A Instrução CJCI nº 2/2010, o Provimento Conjunto CJCI/CJRM B nº 10/2012 e o Provimento Conjunto CJCI/CJRM B nº 4/2021 regulamentaram as etapas procedimentais posteriores aos cancelamentos, inclusive os pedidos de requalificação.

Já os cancelamentos determinados nos processos apensos (números 0003145-79.2009.2.00.0000 e 0005322-16.2009.2.00.0000) foram executados por meio do Provimento CJCI nº 4/2010. As etapas posteriores ao cancelamento foram regulamentadas pelas Instruções CJCI nº 2/2010 e nº 3/2010.

Figura 2: Decisões da Corregedoria do TJP A relacionadas às decisões do CNJ (2)



O Provimento CNJ nº 23/2012, a seu turno, foi aplicado e regulamentado por meio de um único ato da Corregedoria do TJP A, o Provimento Conjunto CJCI/CJRM B nº 8/2013. As demais decisões da corregedoria se fundamentaram apenas na lei.

Figura 3: Decisões da Corregedoria do TJPA relacionadas ao Provimento CNJ nº 23/2012

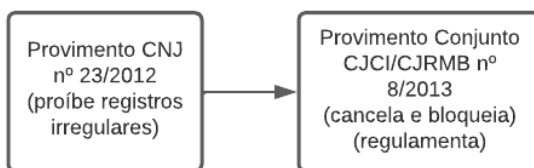
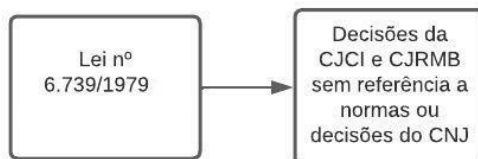


Figura 4: Decisões da Corregedoria do TJPA sem referência a normas ou decisões do CNJ



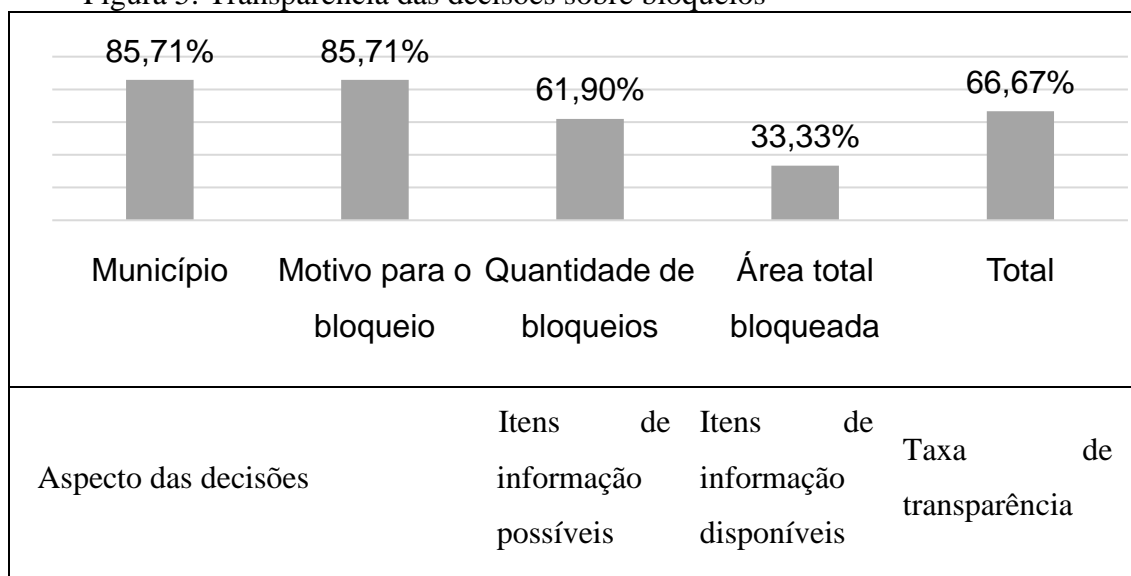
A seguir, a transparência das decisões será analisada com referência aos seus quatro principais aspectos: (i) motivo para o bloqueio ou cancelamento, (ii) município do bloqueio ou cancelamento, (iii) quantidade de bloqueios e cancelamentos e (iv) área total bloqueada ou cancelada.

3 TRANSPARÊNCIA DAS DECISÕES

Apesar de um percentual de transparência ativa próximo a 70% no total, a transparência com relação à quantidade de bloqueios e cancelamentos e à área cancelada ou bloqueada tende a ser mais baixa, embora não pareça haver, a princípio, justificativa para maior omissão desses tipos de informação nas decisões.

O percentual reflete a proporção entre os itens de informação disponíveis e os itens de informação possíveis nas decisões, conforme detalhado a seguir. A quantidade de itens de informação possíveis é maior que a quantidade de decisões porque uma decisão pode se referir a mais de um cancelamento, a mais de um bloqueio e a cancelamentos e bloqueios conjuntamente.

Figura 5: Transparência das decisões sobre bloqueios



Município	21	18	85,71%
Motivo para o bloqueio	21	18	85,71%
Quantidade de bloqueios	21	13	61,90%
Área total bloqueada	21	7	33,33%
Total	84	56	66,67%

Figura 6: Transparência das decisões sobre cancelamentos

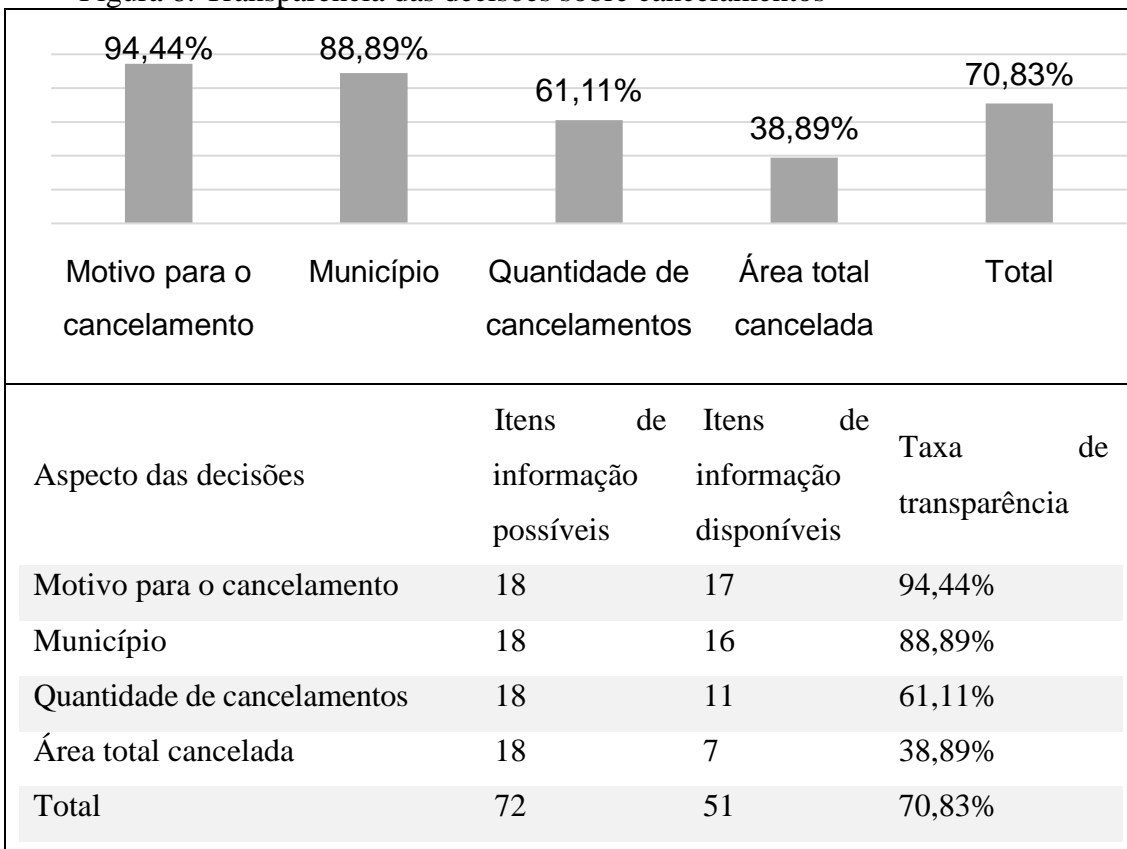
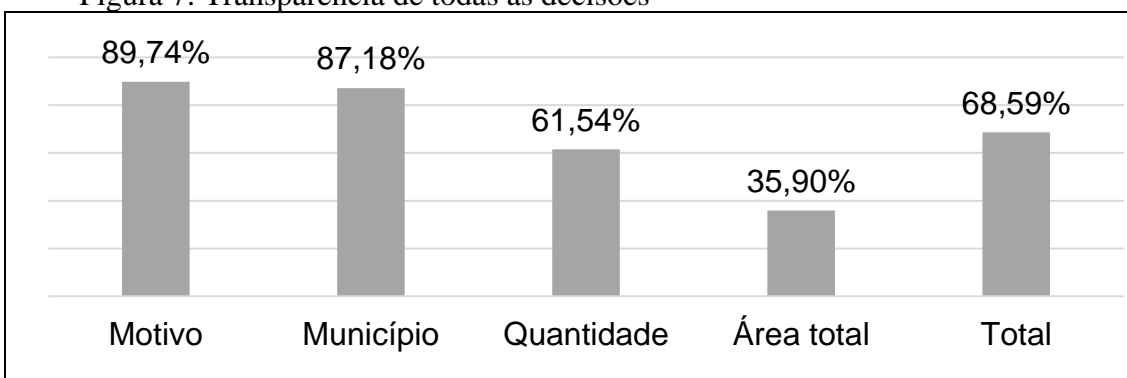


Figura 7: Transparência de todas as decisões



Aspecto das decisões	Itens de informação possíveis	Itens de informação disponíveis	Taxa de transparência
Motivo	39	35	89,74%
Município	39	34	87,18%
Quantidade	39	24	61,54%
Área total	39	14	35,90%
Total	156	107	68,59%

A transparência das decisões da Corregedoria do TJPB referentes a normas e decisões do CNJ é consideravelmente menor:

Figura 8: Transparência das decisões sobre bloqueios com referência a normas e decisões do CNJ

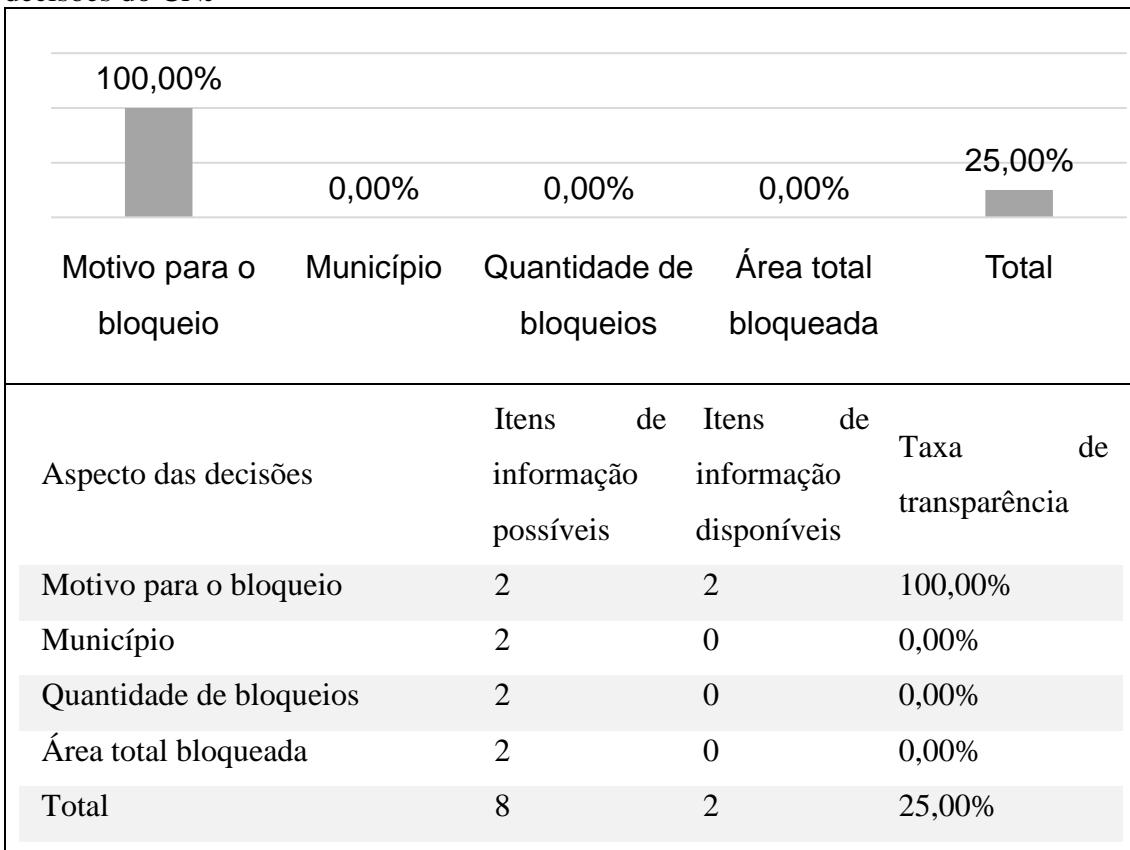


Figura 9: Transparência das decisões sobre cancelamentos com referência a normas e decisões do CNJ

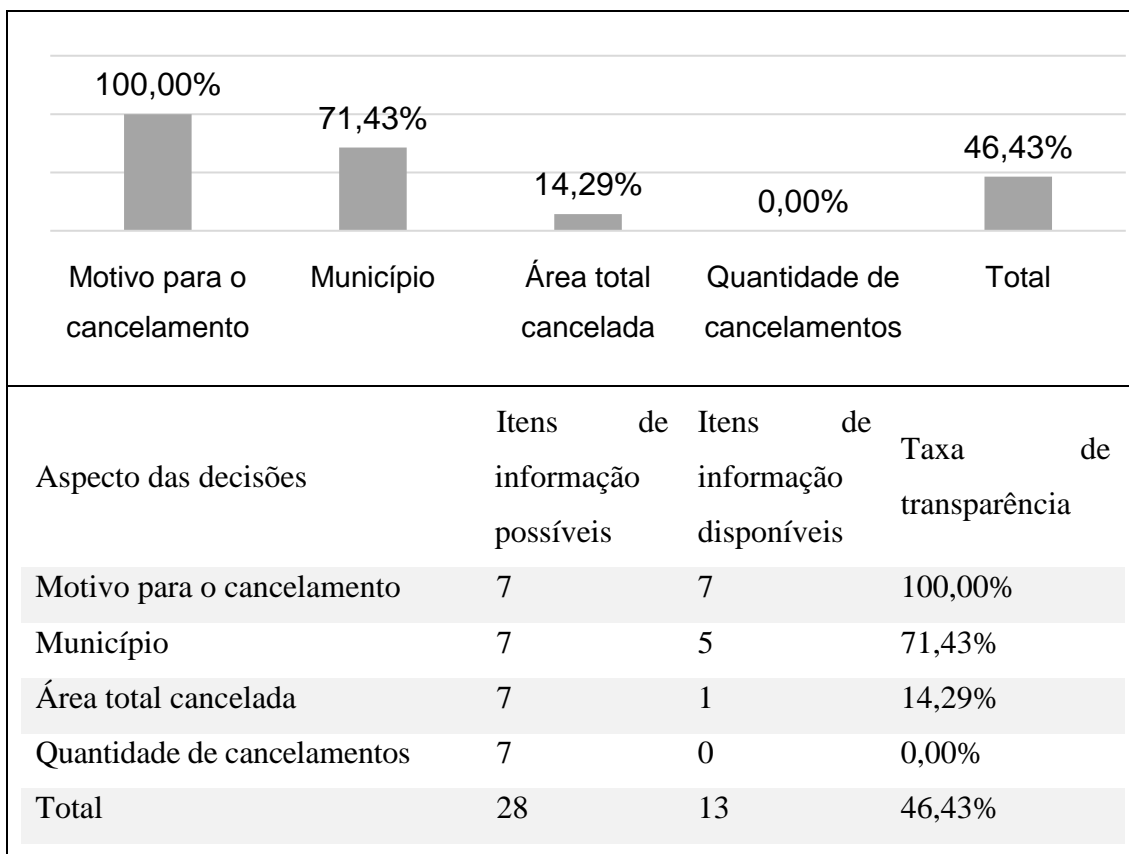
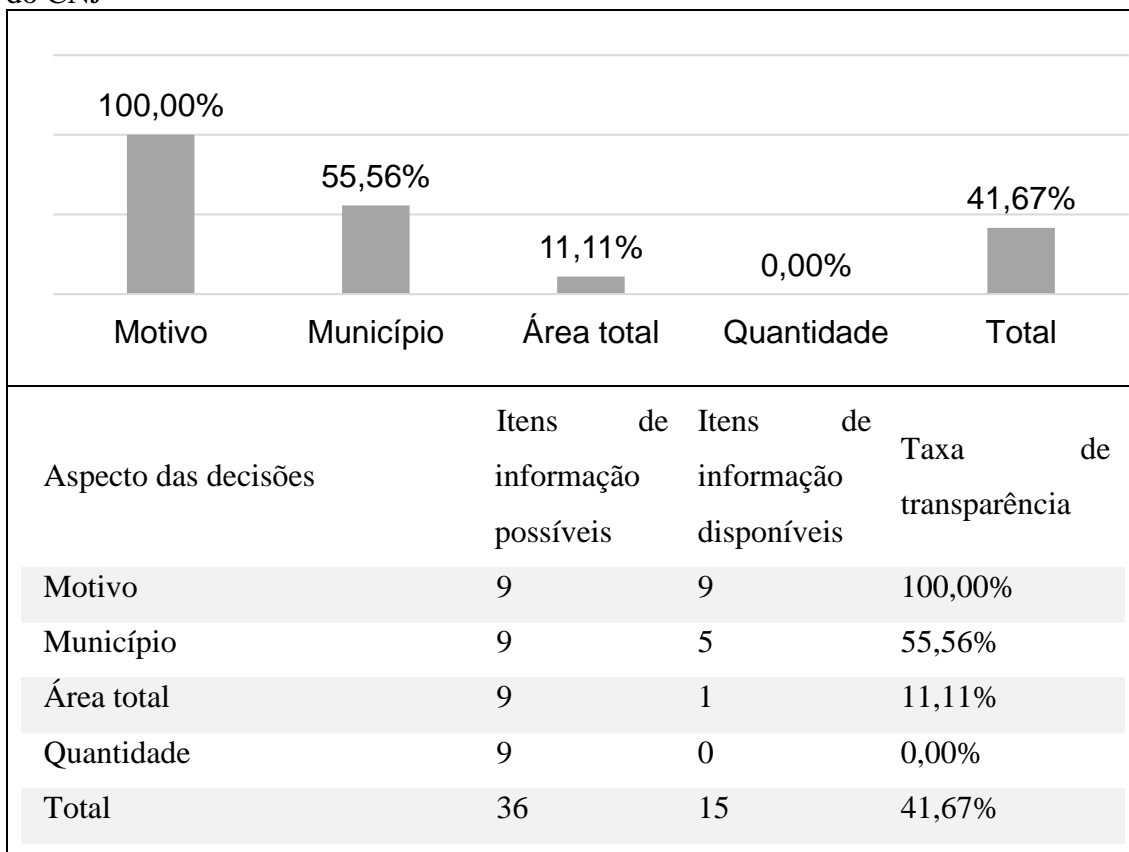


Figura 10: Transparência de todas as decisões com referência a normas e decisões do CNJ



Os itens de informação omitidos em cada decisão encontram-se indicados no anexo.

4 IMPORTÂNCIA DOS DADOS SOBRE ÁREAS

A menor transparência com relação às áreas canceladas ou bloqueadas é mais grave porque os dados omitidos podem ser importantes para que se compreenda melhor o fenômeno da sobreposição de áreas registradas e sua relação com a grilagem de terras.

As decisões do CNJ mencionadas acima relatam, por exemplo, a existência de imóvel registrado com 410 milhões de hectares, área maior que a do estado do Pará⁴⁴. Já se contabilizou, ainda, a existência de quase oitocentas sobreposições de áreas registradas e a “criação” de cerca de 40 milhões de hectares no estado, existentes apenas “no papel”.⁴⁵

Dados públicos sobre as áreas canceladas ou bloqueadas, combinados a informações claras sobre os motivos dos bloqueios ou cancelamentos, podem ajudar, dentre outras iniciativas, a distinguir as sobreposições decorrentes de registros imprecisos daquelas causadas pela grilagem e a elaborar políticas públicas direcionadas a corrigir e combater, de forma eficiente, cada um desses problemas.

5 CONCLUSÕES

Apesar de um percentual de transparência ativa próximo a 70% no total, a transparência com relação à quantidade de bloqueios e cancelamentos e à área cancelada ou bloqueada tende a ser mais baixa, embora não pareça haver, a princípio, justificativa para maior omissão desses tipos de informação nas decisões.

Trata-se de dados importantes para se compreender a dimensão da atuação administrativa do TJPA no combate à grilagem de terras rurais públicas. A falta de transparência prejudica a análise da atuação do tribunal e, por conseguinte, dificulta a elaboração de propostas para incrementar essa atuação.

BIBLIOGRAFIA

Calmon, Eliana. Decisão. In: CNJ. Processo nº 0001943-67.2009.2.00.0000. 22 de setembro de 2010. <https://www.cnj.jus.br/ecnj/>.

CJCI. Provimento nº 13. 2006. <https://www.tjpa.jus.br//CMSPortal/VisualizarArquivo?idArquivo=3140>.

CNJ. Provimento nº 23. 2012. <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/3596>.

Dipp, Gilson. Despacho. In: CNJ. Processo nº 0001943-67.2009.2.00.0000. 16 de agosto de 2010. <https://www.cnj.jus.br/ecnj/>.

Felzemburg, Daniel Martins. O cancelamento administrativo do registro imobiliário como instrumento de combate à grilagem de terras públicas. In: Publicações da Escola da AGU, v. 1, n. 34, 7-76. Brasília: EAGU, fev. 2014. <https://seer.agu.gov.br/index.php/EAGU/issue/view/94/166>.

Fernandes, Márcio Silva. A grilagem de terra na Amazônia e os serviços notariais e de registro de imóveis. In: Cadernos Aslegis, v. 8, n. 27, 117-124. Brasília: Aslegis, set./dez. 2005. https://www.aslegis.org.br/files/cadernos/2005/Caderno27/cad_27_1.pdf.

⁴⁴ Registro cancelado pelo Provimento CJCI nº4/2010 (v. anexo).

⁴⁵ Fioravanti, Caio. As terras imaginárias do Pará. In: Pesquisa Fapesp, n. 279. São Paulo: Fapesp, mai. 2019. <https://revistapesquisa.fapesp.br/as-terras-imaginarias-do-para/>

Presidência da República. Decreto nº 7.724. 2012. Art. 7º. https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/Decreto/D7724.htm.

_____. Lei nº 6.739. 1979. http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6739.htm.

_____. Lei nº 8.935. 1994. Art. 37. http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8935.htm.

_____. Lei nº 10.406. 2002. Art. 1.227. https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/110406compilada.htm.

_____. Lei 12.527. 2011. https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/112527.htm.

Sá, João Daniel Macedo. A possibilidade do cancelamento administrativo de registros de imóveis e o combate à grilagem. In: Revista Jurídica da Presidência, v. 14, n. 103, 383-404. Brasília: Centro de Estudos Jurídicos da Presidência, jun./set. 2012. <https://doi.org/10.20499/2236-3645.RJP2012v14e103-97>.

TJPA. Atos e normativos da Corregedoria-Geral. TJPA, s.d. <https://www.tjpa.jus.br/PortalExterno/institucional/Corregedoria-Geral-de-Justica/737276-provimentos.xhtml>.

_____. Atos normativos. TJPA, s.d. <https://apps.tjpa.jus.br/atosnormativos/#/>.

ANEXOS

Itens de informação omitidos nas decisões da Corregedoria do TJPA

Tabela 2: Bloqueios sem referência a normas ou a decisões do CNJ

Decisão	Motivo para o bloqueio	Quantidade de bloqueios	Área total bloqueada (ha)	Município
Provimento CJCI nº 1/2001	Registro de título de posse	Não há informação	Não há informação	Não há informação
Provimento CJCI nº 2/2001	Não há informação	1	Não há informação	Altamira
Provimento CJCI nº 1/2004	Título falso/fraudulento	1	965.367,45	Monte Alegre
Provimento CJCI nº 2/2005	Registro de título de posse	50	Não há informação	Capanema
Provimento CJCI nº 5/2005	Não há informação	51	Não há informação	Breves

Provimento CJCI nº 1/2006	Não há informação	7	42.000,00	Acará
Provimento CJCI nº 2/2006	Título inexistente	3	705.153,00	Altamira
Provimento CJCI nº 3/2006	Título inexistente	Não há informação	Não há informação	Gurupá
Provimento CJCI nº 7/2006	Título falso/ fraudulento	1	Não há informação	Altamira
Provimento CJCI nº 11/2006	Título falso/ fraudulento	1	Não há informação	Altamira
Provimento CJCI nº 12/2006	Título falso/ fraudulento	3	569.249,00	Altamira
Provimento CJCI nº 14/2006	Título inexistente	1	Não há informação	Marapanim
Provimento CJCI nº 8/2006	Registro de título de posse	51	199.020	Senador José Porfírio
Provimento CJCI nº 9/2006	Título falso/ fraudulento	5	22.680	Senador José Porfírio
Provimento CJCI nº 10/2006	Título inexistente	13	324.851	Senador José Porfírio
Provimento CJCI nº 15/2006	Ilhas no lago da UHE Tucuruí	Não há informação	Não há informação	Tucuruí
Provimento CJCI nº 15/2006	Ilhas no lago da UHE Tucuruí	Não há informação	Não há informação	Breu Branco
Provimento CJCI nº 15/2006	Ilhas no lago da UHE Tucuruí	Não há informação	Não há informação	Novo Repartimento
Provimento CJCI nº 15/2006	Ilhas no lago da UHE Tucuruí	Não há informação	Não há informação	Jacundá
Totais	-	188	2.828.320,45	-

Tabela 3: Cancelamentos sem referência a normas ou a decisões do CNJ

Decisão	Motivo para o cancelamento	Quantidade de cancelamentos	Área total cancelada (ha)	Município
----------------	-----------------------------------	------------------------------------	----------------------------------	------------------

Provimento CGJ nº 3/1990	Registro de título de posse	1	Não há informação	Viseu
Provimento CGJ nº 4/1990	Título falso/fraudulento	1	45,00	Castanhal
Provimento CGJ nº 1/1990	Título falso/fraudulento	1	4.356,00	Altamira
Provimento CGJ nº 5/1990	Dupla titulação	1	Não há informação	Belém
Provimento CJNI nº 5/1991	Dupla titulação	1	72,00	Belém
Provimento CJNI nº 8/2001	Título inexistente	1	Não há informação	São Miguel do Guamá
Provimento CJNI nº 1/2004	Título falso/fraudulento	1	965.367,45	Monte Alegre
Provimento CJNI nº 2/2004	Procedimento irregular de titulação	3	150,00	Santarém
Provimento CJNI nº 2/2005	Registro de título de posse	7	Não há informação	Capanema
Provimento CJNI nº 2/2005	Registro de título de posse	33	Não há informação	Salinópolis
Provimento CJNI nº 1/2005	Não há informação	4	3.000,00	Santarém
Totais	-	54	972.990,45	-

Tabela 4: Bloqueios com referência a normas ou a decisões do CNJ

Decisão	Motivo para o bloqueio	Quantidade de bloqueios	Área total bloqueada (ha)	Município
Provimento CJNI nº 13/2006	Proc. CNJ nº 1943	Não há informação	Não há informação	Não há informação

Provimento CJCI/CJRM B nº 8/2013	Prov. CNJ nº 23/2012	Não há informação	Não há informação	Não há informação
----------------------------------------	-------------------------	----------------------	----------------------	----------------------

Tabela 5: Cancelamentos com referência a normas ou a decisões do CNJ

Decisão	Motivo para o cancelamento	Quantidade de cancelamentos	Área total cancelada (ha)	Município
Provimento CJCI nº 4/2010	Proc. CNJ nº 5322 e 3145	Não há informação	Não há informação	Vitória do Xingu
Provimento CJCI nº 4/2010	Proc. CNJ nº 5322 e 3145	Não há informação	Não há informação	Altamira
Provimento CJCI nº 4/2010	Proc. CNJ nº 5322 e 3145	Não há informação	Não há informação	Brasil Novo
Provimento CJCI nº 4/2010	Proc. CNJ nº 5322 e 3145	Não há informação	Não há informação	Senador José Porfírio
Provimento CJCI nº 4/2010	Proc. CNJ nº 5322 e 3145	Não há informação	410 milhões	São Félix do Xingu
Provimento CJCI nº 2/2010	Proc. CNJ nº 1943	Não há informação	Não há informação	Não há informação
Provimento CJCI/CJRM B nº 8/2013	Prov. CNJ nº 23/2012	Não há informação	Não há informação	Não há informação
Totais	-	-	410 milhões	-

ACORDO DE COOPERAÇÃO TÉCNICA DA REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA – INOVADOR INSTRUMENTO DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA

Elder Costa Jacarandá
Instituto de Terras de Mato Grosso - INTERMAT
Iza Karol Gomes Luzardo Pizza
Instituto de Terras de Mato Grosso - INTERMAT
Bruno Becker
Registrador de Imóveis e Títulos e Documentos de Nova Ubitatã - MT

Resumo: É de conhecimento de todos que os governos estaduais e federal possuem limitações orçamentárias e de servidores para realizar uma regularização fundiária que possa fomentar ainda mais o desenvolvimento econômico e social do Brasil. Como instrumento inovador para implementação dessa regularização, em 08 de agosto de 2017 foi firmado no Estado de Mato Grosso o Acordo de Cooperação Técnica da Regularização Fundiária – ACT, entre a União, por intermédio da Secretaria Especial de Agricultura Familiar e do Desenvolvimento Agrário – SEAD, INCRA, INTERMAT, Gabinete de Articulação e Desenvolvimento Regional - GDR, Secretaria de Estado de Agricultura Familiar e Assuntos Fundiários - SEAF, Corregedoria-Geral da Justiça de Mato Grosso - CGJ/MT, ANOREG-MT, Associação Matogrossense dos Municípios - AMM e diversos Consórcios Intermunicipais, fazendo parte deste ACT todos os Municípios do Estado, tendo como objeto estabelecer as bases do regime de cooperação entre os signatários, com o fim precípuo de ampliar a capacidade técnica e operacional da execução das ações de regularização e gestão fundiária, estando amparado referido instrumento nos arts. 6º, 7º e 8º da Lei nº 4.504/1964 (Estatuto da Terra), Lei nº 13.019/2014, e art. 49 do Decreto nº 9.311/2018. Constitui objeto principal do ACT proceder a medição e a demarcação dos Projetos de Assentamentos Rurais, Glebas Federais e Estaduais situados no Estado de Mato Grosso, além de fornecer o apoio necessário para a regularização fundiária, dentre outras avenças; sendo objeto complementar a cessão de pessoal para realização de serviços internos e externos, efetivação de cadastramentos, vistorias e homologação de ocupações, aquisição e fornecimento de materiais e equipamentos, pagamento de diárias e deslocamentos para colaborador eventual, hospedagem e outros atos que se mostrarem necessários para a promoção da regularização fundiária no Estado de Mato Grosso. O Estado de Mato Grosso através do INTERMAT conseguiu, com o ACT, entregar cerca de 1.300 títulos urbanos e 496 títulos de assentamentos, dentre estes, destacamos o do município de Colniza, localizado na floresta amazônica, com histórico de conflitos. Tudo isso, com custo baixíssimo e resultados bastante satisfatórios. Lembrando que a autarquia é responsável por 125 assentamentos rurais com 11.428 famílias e, ainda, por conjuntos habitacionais, onde somente esses, impactam mais de 65.000 famílias em 111 municípios. Para sua execução foram realizadas mobilizações para expor a metodologia aplicada com todos os atores envolvidos, seja com associações ou diretamente com os ocupantes. O resultado dessas ações é fruto do compartilhamento dos trabalhos realizados em prol da sociedade, gerando uma fiscalização mútua e responsável entre os signatários, sem engessamentos burocráticos, estando sempre pautada na legalidade.

Palavras-chave: Regularização fundiária; Acordos; Instrumento inovador; Resultados

Abstract: It's common knowledge that either state and federal governments have budgetary and workforce imitations to accomplish land regularization in consonance with policies that aims at fostering the Brazilian economic and social development. As an innovative instrument for land regularization, in August 8th, 2017, the State of Mato Grosso signed a Technical Cooperation Agreement on Land Regularization between the Federal Government, through the Special Secretariat for Family Farming and Agrarian Development, the National Institute of Colonization and Agrarian Reform, Land Institute of Mato Grosso, the Regional Development and Coordination Office, the State Secretariat of Family Farming and Land Affairs, the General Secretariat of Justice of Mato Grosso, ANOREG-MT, Association of Municipalities of Mato Grosso, and several intermunicipal Consortia, and all municipalities of Mato Grosso as parte of the Agreement. The objective is to establish the basis of a cooperation regime among the signatories in order to widen the technical and operational capacity of the actions involved in land regularization.

The referred Agreement is settled on the Articles 6, 7 and 8 of the Law nº 4.504/1964 (Land Statute), Law Nº 13.019/2014, and art. 49 of the Decree Nº 9.311/2018. The Agreement's main objective is to measure and demarcate the Rural Settlement Projects, Federal and State plots located in the State of Mato Grosso, and provide the necessary support for land regularization, among other covenants. It is also its intention to be used as an instrument to provide the assignment of personnel to perform internal and external services, including all the acts that prove necessary to implement land regularization in the State of Mato Grosso.

The State of Mato Grosso through the Land Institute of Mato Grosso managed, with the referred Agreement, to deliver about 1300 urban titles and 496 titles of settlements, among which we highlight the municipality of Colniza located in the Amazon forest with a history of conflicts. All this, with very low cost and very satisfactory results. Recalling that the Institute was responsible for 125 rural settlements with 11,428 families, as well as housing estates, which alone impact more than 65,000 families in 111 municipalities. Mobilizations were made in order to expose the methodology applied to all actors involved, either with associations or directly with the occupants. The result of these actions is a consequence of shared for the benefit of society, generating a mutual and responsible supervision among the signatories, without bureaucratic obstacles and always based on legality.

Keywords: land regularization, agreements, innovative instrument, results.

I - INTRODUÇÃO

O passivo fundiário do Estado de Mato Grosso, através do INTERMAT, tem como maior empecilho para sua regularização a falta de uma estrutura compatível para execução da sua atribuição de titular os assentamentos rurais, as terras devolutas ocupadas por terceiros e os conjuntos habitacionais urbanos, criados há mais de uma década.

Com o advento do Acordo de Cooperação Técnica, assinado em agosto de 2017, foi proporcionado aos entes envolvidos na regularização fundiária instrumentos que possam dar maior celeridade e segurança jurídica e que permitem ações cooperadas, mais efetivas e com baixo custo. Somente de responsabilidade do INTERMAT – Instituto de Terras do Mato Grosso são 125 assentamentos com 11.428 famílias e que ocupam 1.175.130,3510 hectares⁴⁶ (um milhão, cento e setenta e cinco mil, cento e trinta hectares, 35 ares e 10 centiares).

⁴⁶ <http://www.intermat.mt.gov.br/documents/3124425/3910803/Projetos+de++Assentamentos++D.A.+INTERMAT++Mar%C3%A7o+2018.pdf/f55f7aa9-af79-7a79-ffba-826feb77c1b5>

Se por um lado a ineficiência do Estado, potencializada pelo engessamento orçamentário e financeiro que os estados enfrentam, impede a realização de concursos para suprir a demanda da falta de servidores, no caso de Mato Grosso, com municípios distantes a mais de 1.200 Km da capital, a dificuldade da logística compromete ainda mais os trabalhos.

Os acordos conseguem suprir tais deficiências de forma harmoniosa. É mecanismo que garante ao cidadão obter seu título definitivo e um instrumento eficaz que permite a cada ente identificar sua atuação de forma responsável, comprometida e, principalmente, com resultados factíveis.

Demonstraremos, sucintamente, como foram realizados alguns trabalhos nos municípios de Alta Floresta que resultaram na entrega de 143 títulos definitivos da Vila Rural Júlio Firmino Domingues e, em Nova Ubiratã, com a regularização do Conjunto Habitacional Jardim Vitória com a entrega de 143 títulos.

Os ACTs, nos anos 2017/2018, permitiram que o INTERMAT pudesse entregar 443 títulos de assentamentos rurais e outros 1515 de imóveis urbanos.

O presente artigo busca compartilhar e incentivar como foram realizados os trabalhos entre o INTERMAT com as prefeituras e serventias de registro de imóveis, que resultaram na entrega de títulos definitivos devidamente registrados em cartório, proporcionando segurança jurídica e desenvolvimento econômico e social, produtos de uma regularização fundiária responsável.

I - Das Prerrogativas do Acordo de Cooperação Técnica da Regularização Fundiária

Em 08 de agosto de 2017 foi firmado no Estado de Mato Grosso o Acordo de Cooperação Técnica da Regularização Fundiária – ACT, entre a União, por intermédio da Secretaria Especial de Agricultura Familiar e do Desenvolvimento Agrário – SEAD, Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária - INCRA, Estado de Mato Grosso, Instituto de Terras de Mato Grosso- INTERMAT, Gabinete de Articulação e Desenvolvimento Regional - GDR, Secretaria de Estado de Agricultura Familiar e Assuntos Fundiários - SEAF, Corregedoria-Geral da Justiça de Mato Grosso - CGJ/MT, Associação dos Notários e Registradores do Estado de Mato Grosso - ANOREG-MT, Associação Matogrossense dos Municípios - AMM e diversos CONSÓRCIOS INTERMUNICIPAIS, devidamente publicado no Diário Oficial do Estado de Mato Grosso de 21/12/2017⁴⁷ (pág. 233), e no Diário Oficial da União de 16/02/2018.

Tem por objeto estabelecer as bases do regime de cooperação entre os signatários, com o fim precípuo de ampliar a capacidade técnica e operacional da execução das ações de regularização e gestão fundiária, em particular a medição, a demarcação e a titulação de terras públicas federais e estaduais situadas no perímetro de Projetos de Assentamentos Rurais, em Glebas Federais e Estaduais localizadas no Estado de Mato Grosso, bem como viabilizar o mútuo apoio técnico e operacional, necessário para consolidar as metas da regularização fundiária projetadas para os órgãos públicos envolvidos e partilhar as boas práticas, no âmbito das ações de regularização fundiária.

Dentre as Linhas de Ações previstas na Cláusula Quarta do ACT consta a medição e demarcação topográfica, aqui entendida como a matriz de georreferenciamento do perímetro interno e externo das parcelas dos Projetos de Assentamentos Rurais e terras públicas federais e estaduais, a serem executadas de acordo com a legislação federal e estadual e outras normas técnicas vigentes, nos termos de detalhamento no Plano de Trabalho (item 4.1).

⁴⁷ <https://www.iomat.mt.gov.br/portal/visualizacoes/pdf/15065/#/p:233/e:15065?find=intermat>

Nesse quadro, prevê o ACT, que “fica ajustada entre os signatários a mútua cooperação entre si, bem como entre o Poder Público em geral, para auxiliar na implementação da regularização fundiária no Estado de Mato Grosso, nos termos do que dispõe os arts. 6º, 7º e 8º da Lei nº 4.504/1964 (Estatuto da Terra)⁴⁸ e a Lei 11.952/2009⁴⁹ (item 7.1).

A mútua cooperação prevista no presente acordo abrangerá o auxílio operacional para efetivação de cadastramentos, vistorias, homologação de ocupações, realização de serviços internos e externos, aquisição e fornecimento de materiais e equipamentos, pagamento de diárias como colaborador eventual, deslocamento, hospedagem e outros atos que se mostrarem necessários para a promoção da regularização fundiária no Estado de Mato Grosso (item 7.2).

Mediante prévia autorização do gestor do órgão fundiário, por força deste Acordo de Cooperação, poderá o órgão fundiário utilizar servidores disponibilizados e cedidos por outros órgãos, esferas de poder e entes federativos, com perfil adequado, integrantes dos quadros de pessoal dos órgãos e das entidades da Administração Pública da União, dos Estados, dos Municípios e dos Consórcios Intermunicipais, para a execução das atividades referidas nos itens acima, na forma do § 5º do art. 6º da Lei nº 4.504/64 (Estatuto da Terra); (item 7.3)

Outrossim, poderá a União, o Estado, os Municípios e os Consórcios Intermunicipais disponibilizar e ceder, de acordo com a necessidade e aprovação do Órgão Fundiário, servidores do seu Quadro de Pessoal e funcionários contratados, em número suficiente, para participar das respectivas ações previstas neste Acordo de Cooperação Técnica, mediante ofício, constando relação com nomes, CPF's, RG's, matrículas e cargos (item 7.8).

Para a prática das ações previstas neste Acordo de Cooperação Técnica, poderá quaisquer das partes, observada a legislação pertinente, prestar entre si o apoio humano, material, operacional e logístico necessário para o deslocamento, pagamento de diárias como colaborador eventual, hospedagem, alimentação, combustível, aquisição e/ou aluguel de equipamentos e materiais, dentre outros, visando a promoção da regularização fundiária, devendo o pagamento ser feito diretamente para a pessoa, física ou jurídica, que seja o credor da prestação (item 7.9).

O pagamento de diárias como colaborador eventual deverá observar a Resolução de Consulta nº 13/2014 -TP do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso, expedida em 26 de agosto de 2014 (item 7.9.1).

Por fim, nos termos da CLÁUSULA DÉCIMA SEGUNDA - DO PLANO DE TRABALHO (Anexo I – Plano de Trabalho Geral), são objetivos e metas do ATC:

OBJETO PRINCIPAL: Proceder a medição e a demarcação dos Projetos de Assentamentos Rurais, Glebas Federais e Estaduais situados no Estado de Mato Grosso, além de fornecer o apoio necessário para a regularização fundiária, dentre outras avenças;

OBJETO COMPLEMENTAR: Prestar o auxílio operacional para efetivação de cadastramentos, vistorias, homologação de ocupações, realização de serviços internos e externos, solicitação de documentos e certidões, aquisição e fornecimento de materiais e equipamentos, pagamento de diárias e deslocamentos para colaborador eventual, hospedagem e outros atos que se mostrarem necessários para a promoção da regularização fundiária no Estado de Mato Grosso;

META: Demarcação, georreferenciamento, vetorização de memoriais descritivos de títulos já expedidos dentro de glebas federais, realização de vistorias, homologação de

⁴⁸ http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/14504.htm

⁴⁹ http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2009/Lei/L11952.htm

ocupações, e titulação dos Projetos de Assentamentos Rurais, Glebas Federais e Estaduais situados no Estado de Mato Grosso;

Dessa forma, o Acordo de Cooperação Técnica constitui o instrumento adequado, previsto nos arts. 6º, 7º e 8º da Lei nº 4.504/1964 (Estatuto da Terra), para a implementação da articulação entre os entes federativos (União, Estado e Municípios), e demais parceiros, visando a solução de problemas de interesse rural, viabilizando a realização de ações conjuntas e articuladas para a realização de ações de interesses comuns, dentre elas: (a) elaboração do georreferenciamento; (b) aquisição de maquinários e utensílios; (c) pagamento de diárias para vistorias ocupacionais; (d) realização de vistorias ocupacionais; (e) apoio operacional através da contratação e cessão de servidores estatutários ou celetistas, dentre outras ações.

II - Da adesão simplificada dos Municípios e de outras entidades de direito público e de direito privado ao ACT da Regularização Fundiária

Prescreve o item 7.10 do ACT que “admitir-se-á a adesão ao presente Acordo de Cooperação de Municípios, e outras pessoas de direito público, interno ou externo, bem como de pessoas físicas nacionais ou estrangeiras, não participantes direta dos atos jurídicos celebrados, na forma do art. 8º da Lei nº 4.504/64 (Estatuto da Terra), mediante Ofício ao Órgão Público do Governo do Estado do Mato Grosso competente”.

Trata-se de uma adesão simplificada, realizada por meio de comunicação formal (ofício ou requerimento), sem a necessidade de formalização de novo ACT, considerando que, por força do disposto no item 7.10.1 do ACT, “fazem parte e já integram este Acordo de Cooperação Técnica todos os Municípios do Estado de Mato Grosso, vinculados e ora representados pela AMM - Associação Mato-Grossense de Municípios e pelos Consórcios Intermunicipais, signatários do presente”.

Com relação à adesão de outras pessoas de direito público, interno ou externo, bem como de pessoas físicas nacionais ou estrangeiras, prescreve o item 7.10 do Acordo de Cooperação Técnica, que “admitir-se-á a adesão ao presente Acordo de Cooperação de Municípios, e outras pessoas de direito público, interno ou externo, bem como de pessoas físicas nacionais ou estrangeiras, não participantes direta dos atos jurídicos celebrados, na forma do art. 8º da Lei nº 4.504/64 (Estatuto da Terra), mediante Ofício ao Órgão Público do Governo do Estado do Mato Grosso competente”.

Na mesma linha, prescreve o art. 8º, caput, da Lei nº 4.504/64 (Estatuto da Terra), referindo o parágrafo único do art. 8º que “a adesão efetivar-se-á com a só notificação oficial às partes contratantes, independente de condição ou termo”:

Art. 8º Os acordos, convênios ou contratos poderão conter cláusula que permita expressamente a adesão de outras pessoas de direito público, interno ou externo, bem como de pessoas físicas nacionais ou estrangeiras, não participantes direta dos atos jurídicos celebrados.

Parágrafo único. A adesão efetivar-se-á com a só notificação oficial às partes contratantes, independentemente de condição ou termo.

No tocante à possibilidade da adesão de organizações da sociedade civil ao Acordos de Cooperação Técnica firmado pelo Poder Público, importante referir que a Lei nº 13.019, de 31 de julho de 2014, utilizada como fundamento para lavratura do ACT da regularização fundiária (pg. 06), prevê expressamente a participação de organizações da sociedade civil em acordos de cooperação firmados pelo Poder Público.

Nesse contexto, prevê o Acordo de Cooperação Técnica firmado em 08/08/2017 (pg. 06):

RESOLVEM celebrar o presente Acordo de Cooperação Técnica, em conformidade com o Processo INCRA/Nº 54240.000874/2016-39, sujeitando-se, no que couber, à Lei

Complementar nº 101 de 04 de maio de 2.000 (LRF), Lei nº 8.666, de 21 junho de 1993, alterada pela Lei nº 8.883 de 08 de junho de 1994; Lei nº 8.629 de 25 de fevereiro de 1993, Lei nº 13.019 de 31 de julho de 2014, art. 52 do Decreto nº 8.738/2016 de 03 de maio de 2016, na forma e condições estabelecidas nas seguintes cláusulas: (fl. 06)

Dessa forma, dispõe o art. 1º da Lei nº 13.019, de 31 de julho de 2014⁵⁰, “que esta Lei institui normas gerais para as parcerias entre a administração pública e organizações da sociedade civil, em regime de mútua cooperação, para a consecução de finalidades de interesse público e recíproco, mediante a execução de atividades ou de projetos previamente estabelecidos em planos de trabalho inseridos em termos de colaboração, em termos de fomento ou em acordos de cooperação”.

De acordo com o inciso I, a) do art. 2º da Lei nº 13.019/14, considera-se organização da sociedade civil:

I - organização da sociedade civil: (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)⁵¹

a) entidade privada sem fins lucrativos que não distribua entre os seus sócios ou associados, conselheiros, diretores, empregados, doadores ou terceiros eventuais resultados, sobras, excedentes operacionais, brutos ou líquidos, dividendos, isenções de qualquer natureza, participações ou parcelas do seu patrimônio, auferidos mediante o exercício de suas atividades, e que os aplique integralmente na consecução do respectivo objeto social, de forma imediata ou por meio da constituição de fundo patrimonial ou fundo de reserva; (Incluído pela Lei nº 13.204, de 2015).

b) as sociedades cooperativas previstas na Lei nº 9.867, de 10 de novembro de 1999; as integradas por pessoas em situação de risco ou vulnerabilidade pessoal ou social; as alcançadas por programas e ações de combate à pobreza e de geração de trabalho e renda; as voltadas para fomento, educação e capacitação de trabalhadores rurais ou capacitação de agentes de assistência técnica e extensão rural; e as capacitadas para execução de atividades ou de projetos de interesse público e de cunho social; (Incluído pela Lei nº 13.204, de 2015).

c) as organizações religiosas que se dediquem a atividades ou a projetos de interesse público e de cunho social distintas das destinadas a fins exclusivamente religiosos; (Incluído pela Lei nº 13.204, de 2015)

Prescreve ainda o art. 6º, inciso I, da Lei nº 13.019/14, que, “são diretrizes fundamentais do regime jurídico de parceria: I - a promoção, o fortalecimento institucional, a capacitação e o incentivo à organização da sociedade civil para a cooperação com o poder público”.

Dessa forma, realizando-se uma interpretação analógica, sistemática e histórica entre o art. 8º da Lei nº 4.504/64 (Estatuto da Terra), que viabiliza a “adesão de outras pessoas de direito público, interno ou externo, bem como de pessoas físicas nacionais ou estrangeiras, não participantes direta dos atos jurídicos celebrados”, aos Acordos de Cooperação Técnica firmados pelo Poder Público, conjugado com as diretrizes trazidas pela ulterior legislação, Lei nº 13.019/14, que institui normas gerais para as parcerias entre a administração pública e organizações da sociedade civil, em regime de mútua cooperação, conclui-se como possível a adesão de organizações da sociedade civil ao Acordo de Cooperação Técnica da Regularização Fundiária.

III - Das ações a serem realizada em decorrência do Acordo de Cooperação Técnica

Em decorrência da adesão de quaisquer entidades públicas ou privadas ao Acordo de Cooperação Técnica da Regularização Fundiária, poderão ser realizadas ações materiais pelas entidades parceiras, consistentes em:

⁵⁰ http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/113019.htm

⁵¹ http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2015/Lei/L13204.htm

1 – Elaboração do georreferenciamento do perímetro externo e do perímetro interno de assentamentos rurais ou glebas públicas federais ou estaduais, ficando a cargo da Entidade Parceira arcar com todas as despesas e encargos financeiros, fiscais e trabalhistas para com a pessoa jurídica ou pessoa física responsável pela realização dos serviços técnicos, na forma da Cláusula Quarta e item 4.1 do ACT, e itens 2, 3 e 4 do Anexo I do ACT.

2 – Cessão de pessoal para auxiliar no serviço técnico-operacional do Órgão Fundiário, ficando a Entidade Parceira responsável por arcar com todas as despesas e encargos financeiros, fiscais e trabalhistas para com o aludido profissional, na forma do item 7.8 do ACT.

3 – Pagamento de diárias para realização de vistorias ocupacionais: Prestar o apoio humano, material, operacional e logístico necessário para o deslocamento, pagamento de diárias como colaborador eventual, hospedagem, alimentação, combustível, visando a promoção da regularização fundiária, devendo o pagamento ser feito diretamente para a pessoa, física ou jurídica, que seja o credor da prestação, na forma do item 7.9 do ACT.

4 – Realização de vistorias ocupacionais: Realizar, por meio de profissional técnico concursado, vinculado à Secretaria de Agricultura do Município, detentor do cargo de engenheiro agrônomo, a vistoria ocupacional em todos os lotes dos assentamentos rurais do Município, para fins de homologação e titulação, na forma do item 7.2 e 7.3 do ACT.

Por derradeiro, caberá às entidades interessadas na adesão ao ACT da regularização fundiária encaminhar ofício ao Órgão Fundiário (INCRA ou INTERMAT), nos termos do item 7.10, 7.10.1 do ATC, c/c o art. 8º, caput e parágrafo único, da Lei nº 4.504/64, manifestando o interesse de participar das ações previstas no Acordo de Cooperação Técnica – Regularização Fundiária firmado em 08/08/2017, indicando quais ações pretende realizar, solicitando ao Órgão Fundiário a expedição de Ordem de Serviço ou Portaria para fins de autorização do exercício das ações propostas, devendo constar da aludida Ordem de Serviço ou Portaria emitida pelo Órgão Fundiário a discriminação das ações que ficarão a cargo da Entidade Parceira desempenhar na condução do Programa de Regularização Fundiária.

IV - O comprometimento dos registradores de imóveis

O comprometimento dos oficiais de imóveis com a regularização fundiária no Estado é de relevância extraordinária. O resultado dos trabalhos só é possível quando há efetiva participação da serventia desde o início do projeto em razão dos primeiros levantamentos inerentes aos imóveis a serem regularizados, tais como registro do projeto urbanístico, registro de escritura de compra e venda, nos casos de aquisições de áreas rurais pelo governo, como exemplo o Programa Minha Terra Minha Gente, no início dos anos 2000.

Exemplo dessa parceria com resultados, em Nova Ubiratã houve envolvimento direto do registrador Bruno Becker, que forneceu as certidões necessárias com informações atualizadas dos lotes do conjunto habitacional, acompanhou todo o levantamento realizado pela prefeitura durante as visitas sociais e a atualização dos cadastros dos ocupantes.

Quando recebeu as peças técnicas do INTERMAT, realizou todos os registros necessários bem como as averbações pertinentes no prazo de 30 dias, respeitando a gratuidade nos casos específicos.

Pelo fato dos títulos somente serem entregues após o devido registro, todos os procedimentos legais, no momento da qualificação registrária pelo o oficial, foram aplicados o que minimiza possíveis erros, proporcionando maior segurança jurídica.

A Associação dos Notários e Registradores de Mato Grosso - Anoreg/MT tem se mostrado cada vez mais parceira para auxiliar a regularização fundiária naquilo que for necessário e proporcionou, recentemente, capacitação dos servidores do INTERMAT para o uso da Central Eletrônica de Integração de Informações - CEI⁵², sistema que permite solicitar certidões de matrículas pela internet com maior celeridade.

V -Case de sucesso do Governo do Estado

P.A Julio Firmino Domingues e Vila Rural Nossa Senhora Aparecida - Alta Floresta (800 Km de Cuiabá) criado em 2001⁵³

FASES DOS TRABALHOS

1- LEVANTAMENTO DOCUMENTAL DO ASSENTAMENTO

Primeiro foi realizado uma pesquisa sobre o que havia de documentos sobre o assentamento, dentre eles: projeto do assentamento, portaria INCRA, número de ocupantes e matrículas registrais.

Identificados os documentos arquivados sobre os assentamentos do município de Alta Floresta, constatou que havia a necessidade de providenciar uma matrícula atualizada para confirmar se houve alguma alteração no perímetro e possíveis registros de títulos emitidos.

2- REUNIÃO COM RESPONSÁVEL PELA PREFEITURA

Após assinatura do ACT, é designado um servidor para acompanhar os trabalhos pelo INTERMAT. No caso da Vila Rural Júlio Firmino Domingues, os trabalhos técnicos foram definidos com contratação direta com a comunidade em reunião onde participam somente os interessados e a empresa para definição dos valores dos serviços de georreferenciamento.

Concomitante, após definida a empresa pelos interessados e enquanto essa realiza os levantamentos in loco, a equipe técnica do instituto de terras supervisiona os trabalhos contatando com frequência o responsável pela empresa, minimizando erros e retrabalhos antes mesmo de protocolar as peças técnicas.

Adotamos uma dinâmica em que mesmo finalizado o trabalho técnico, a empresa só é autorizada a protocolar suas peças técnicas após prévia análise, evitando tramitações desnecessárias dentro da autarquia. Tudo isso potencializa a eficiência para titulação.

3 - REUNIÃO JUNTO A COMUNIDADE DOS ASSENTAMENTO E CONJUNTOS HABITACIONAIS

Primeiro é realizada uma capacitação dos assistentes sociais dos municípios sob orientação de um assistente social do Instituto de Terras na sede da Secretaria Municipal de Assistência Social, onde são repassadas orientações de como serão levantados os dados de cada família. Essa reunião é feita no primeiro horário da manhã, onde é verificada a condição do servidor municipal em relação ao conhecimento sobre o levantamento a ser realizado através de slides nos quais são informados os requisitos para a obtenção do título bem como a forma mais adequada de averiguar as condições das famílias a serem beneficiadas.

Em seguida, a equipe vai ao assentamento para início dos trabalhos acompanhada de um motorista e veículo para sua locomoção.

No caso do Assentamento Júlio Firmino Domingues foram necessárias duas visitas do assistente social do INTERMAT para evitar que a equipe municipal tivesse seus trabalhos paralisados por dúvidas inerentes a quem seriam os titulados. Essa dinâmica

⁵² <https://cei-anoregmt.com.br/Site/>

⁵³ <http://www.intermat.mt.gov.br/documents/3124425/3910803/Projetos+de++Assentamentos++D.A.+INTERMAT-+Mar%C3%A7o+2018.pdf/f55f7aa9-af79-7a79-ffba-826feb77c1b5>

proporcionou soluções imediatas sem que tivesse que remeter o processo ao instituto de terras em Cuiabá.

Figura 2: Reunião na Vila Rural N. Sra. Aparecida em Alta Floresta/MT



Foto: Ademir S. Oliveira

Um dos fatores mais relevante para o sucesso do acordo de cooperação técnica é a confiança dos ocupantes no trabalho a ser realizado. Isso é fundamental em razão de tantas frustrações anteriormente geradas por promessas políticas mirabolantes. As comunidade da Vila Rural Júlio Firmino Domingues e Vila Rural Nossa Senhora Aparecida tiveram por mais de dez anos promessas de que seus imóveis seriam titulados e apostaram, inclusive com votos, naqueles que por ali passaram garantindo que receberia seus títulos antes de algumas eleições.

De acordo informações obtidas em outubro de 2019 junto a empresa que realizou os trabalhos - Terra Consultoria Ltda - os resultados são bastante interessantes comparando o total de lotes com número de títulos entregues.

P. A. VILA RURAL JULIO FIRMINO DOMINGUES	
ALTA FLORESTA - MT	
143	TÍTULOS EMITIDOS
4	PROTOCOLADOS / EM TRAMITAÇÃO
20	PROCESSOS INICIADOS, NÃO PROTOCOLADOS
9	NÃO ADERIRAM
176	TOTAL DE LOTES

P. A. VILA RURAL NOSSA SENHORA APARECIDA	
ALTA FLORESTA - MT	
35	TÍTULOS EMITIDOS
1	NÃO ADERIU
36	TOTAL DE LOTES

V - REGULARIZAÇÃO URBANA EM NOVA UBIRATÃ

Em Nova Ubiratã o trabalho foi iniciado com a manifestação de interesse pela prefeitura após ofício encaminhado pela Diretoria de Regularização Fundiária Urbana do INTERMAT - DIRFU.

Primeiro foram solicitadas informações junto ao Registro de Imóveis sobre a situação do conjunto habitacional em relação ao seu registro, se as casas haviam sido averbadas junto à matrícula. Houve ainda contato entre o registrador e a prefeitura para averiguar o que poderia ser adiantado sem que o INTERMAT precisasse de ir com sua equipe até Nova Ubiratã.

Superada a etapa de documentação foi contatada a Secretaria de Serviço Social do Município para realização do cadastro e visita social dos ocupantes, que foram acompanhados concomitantemente com a equipe da diretoria urbana do INTERMAT.

Os processos foram entregues a DIRFU e após 60 dias já estavam todos os 143 registrados aguardando evento para a entrega dos títulos aos beneficiados. Não houve nenhum custo ao INTERMAT.

VI - Outros Cases

Nova Canaã do Norte - 745 Km de Cuiabá
RESPONSABILIDADES

Município	INTERMAT
<ul style="list-style-type: none">● Servidora junto ao INTERMAT (engenheira civil).● Levantamento das ocupações.● Tratativas junto ao Registro de Imóveis.	<ul style="list-style-type: none">● Orientação (trabalhos técnicos).● Expedição de títulos.

RESULTADOS

- 181 títulos expedidos, devidamente registrados, entregues em 27/09/18.
- Solução passivo urbano de responsabilidade do INTERMAT.

Querência - 976 Km de Cuiabá

RESPONSABILIDADES

Município	INTERMAT
<ul style="list-style-type: none">● Levantamento das ocupações.● Tratativas junto ao Registro de Imóveis.	<ul style="list-style-type: none">● Orientação (trabalhos técnicos).● Expedição de títulos.

RESULTADOS

- 100 títulos entregues em fevereiro de 2019 do Conjunto Habitacional Nova Querência I, registrados no prazo de 45 dias contados da assinatura do ACT.



Figura 01: Casa do Conjunto Habitacional Nova Querência



Figura 02: Evento de entrega na Câmara Municipal

São Félix do Araguaia- 1.200 Km de Cuiabá

RESPONSABILIDADES

Município	INTERMAT
<ul style="list-style-type: none"> ● Diárias aos servidores do INTERMAT (duas viagens). ● Acompanhamento dos trabalhos por profissional do município (engenheiro). ● Assistente Social. 	<ul style="list-style-type: none"> ● Veículo. ● Combustível. ● Empréstimo de Equipamento (GPS/RTK). ● Técnico em geoprocessamento e Assistente Social.

RESULTADOS

a) Levantamento de 72 ocupações em dois assentamentos (Tia Irene e Zeca da Doca) com previsão de entrega ainda em 2019.

b) Medição de área em litígio identificada como devoluta e possível doação ao município (Vila Alta)

Colniza - 1.068 Km de Cuiabá

- Ocorrência de chacina com 9 mortes em 2017⁵⁴

Vítimas de chacina em MT foram mortas a tiros e facadas; MST fala em tragédia anunciada



Corpos foram encontrados em assentamento a cerca de 150 quilômetros de Colniza, no norte do Mato Grosso
Imagem: Divulgação/Secretaria de Segurança-MT

Figura 03: Corpos foram encontrados em assentamento a cerca de 150 quilômetros de Colniza, no norte do Mato Grosso. Divulgação/Secretaria de Segurança-MT

- Assentamento 1º de Maio (487 famílias)
- Assentamento Renascer – Gleba Bauru

Principais Ações e Resultados

- Parceria entre associação e empresa (60 lotes).
- Prefeitura (visita social e diárias).
- Entrega de 30 títulos do Assentamento 1º de Maio em 22/09/2018
- Reunião com 60 associados no Assentamento Renascer - Gleba Bauru para tratar da doação de uma área de 5.000 hectares.

⁵⁴ <https://www.bol.uol.com.br/noticias/2017/04/22/corpos-de-vitimas-de-chacina-no-mt-chegam-a-colniza-para-necropsia.htm>



Figura 04 - Entrega de Títulos no Assentamento 1º de Maio - Colniza/MT. Foto: Elder Costa Jacarandá



Figura 05 - Banco Sicred ofertando crédito de R\$ 150.000,00. Foto: Elder Costa Jacarandá



Figura 6 - Reunião Assentamento Renascer em 23/09/2018. Foto: Elder Costa Jacarandá

VII - Principais Vantagens do Acordo de Cooperação

MUNICÍPIOS	INTERMAT
<ul style="list-style-type: none"> ● Tira da informalidade os ocupantes. ● Preservação Ambiental. ● Geração de riquezas. ● Facilidade de gerir o processo em razão da proximidade. ● Baixo custo com contratação direta (associações). ● Fiscalização dos trabalhos. ● Atualização técnica dos servidores com INTERMAT. 	<ul style="list-style-type: none"> ● Possibilidade real de conclusão dos trabalhos de regularização fundiária. ● Regularização de Assentamentos com mais de 15 anos. ● Redução de custos (diárias /orçamento). ● Ações efetivas de regularizar Glebas /Assentamentos / Conjuntos Habitacionais Urbanos.

VIII - RESULTADOS EM 2017/2018

ASSENTAMENTOS RURAIS

Município	Assentamento	Títulos Entregues
Alta Floresta	Júlio Firmino Domingues N. Sra. Aparecida	143 35
Claudia	Zumbi dos Palmares	93

Paranaíta	P.A Boa Esperança	46
Nortelândia	Vila Rural Santana	24
Colniza	Assentamento 1º de Maio	40
Porto Alegre do Norte	P.A. “RP” P.A. “Nova Floresta”	17 45
TOTAL		443

Fonte: Diretoria Agrária e Regularização Rural. 2018/2019
ASSENTAMENTOS URBANOS

Município	Loteamento/Conjunto Habitacional	Títulos Entregues
Nova Ubiratã	Jardim Vitória	143
Juína	Meu Lar	49
Sapezal	Cidezal II	73
Água Boa	Cidade Universitária	25
Querência	Nova Querência I	100
Cuiabá	Centro América II Bairro Pedra 90 Bairro 1º de Março.	164 78 187
Feliz Natal	Meu Lar	25
Nova Canaã do Norte	Meu Lar	181
Conquista D’Oeste	Meu Lar	100
TOTAL		1.515

Fonte: Diretoria de Regularização Fundiária Urbana. 2018/2019

5 CONCLUSÕES

Diante de um passivo de imóveis urbanos e de assentamentos rurais de responsabilidade do Estado e sem investimentos para realizar concurso público para servidores, o Instituto de Terras de Mato Grosso conseguiu sobreviver, ao focar suas ações baseando-se no acordo de Cooperação Técnica assinado em 2017, o que proporcionou entrega de títulos em vários municípios do Estado, praticamente sem custos.

Ficar à mercê de orçamentos públicos para regularizar áreas de assentamentos rurais e urbanos é perder tempo e, ao mesmo tempo, impedir o desenvolvimento social e econômico de uma região. Esse instrumento proporciona aos gestores públicos uma oportunidade de realizar uma regularização fundiária de forma célere, e dinâmica com a

devida segurança jurídica para o gestor e, principalmente, aos interessados que há anos esperam pelo documento definitivo de seus imóveis. Sem deixar de lado a possibilidade aumentar rendas.

A parceria entre os responsáveis pela regularização fundiária foi por demais prestigiada nesse instrumento, que permite a comunhão de ações, economia recursos financeiros e de mão de obra, onde os entes envolvidos obtêm, com a regularização fundiária, ganhos sociais, econômicos e ambientais.

REFERÊNCIAS

BRASIL. LEI Nº 4.504, de 30 de novembro de 1964. Dispõe sobre o Estatuto da Terra, e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/14504.htm. Acesso em:

BRASIL. LEI Nº 11.952, DE 25 DE JUNHO DE 2009. Dispõe sobre a regularização fundiária das ocupações incidentes em terras situadas em áreas da União, no âmbito da Amazônia Legal. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2009/Lei/L11952.htm. Acesso em:

BRASIL. LEI Nº 13.019, DE 31 DE JULHO DE 2014. Define diretrizes para a política de fomento, de colaboração e de cooperação com organizações da sociedade civil. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/113019.htm. Acesso em:

BRASIL. LEI Nº 13.204, DE 14 DE DEZEMBRO DE 2015. Define diretrizes para a política de fomento e de colaboração com organizações da sociedade civil; institui o termo de colaboração e o termo de fomento. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2015/Lei/L13204.htm. Acesso em:

INTERMAT. PROJETOS DE ASSENTAMENTOS DO ESTADO DE MATO GROSSO ADMINISTRADOS PELO INTERMAT. Disponível em: <http://www.intermat.mt.gov.br/documents/3124425/3910803/Projetos+de++Assentamentos++D.A.+INTERMAT-+Mar%C3%A7o+2018.pdf/f55f7aa9-af79-7a79-ffba-826feb77c1b5>. Aces

A (IN) EFETIVIDADE DO CADASTRO AMBIENTAL RURAL (CAR) E AS SUAS CONSEQUÊNCIAS PARA OS TERRITÓRIOS QUILOMBOLAS NO BRASIL

Cezar Augusto Mendes Júnior⁵⁵

Girolamo Domenico Treccani⁵⁶

Juliete Prado de Faria⁵⁷

RESUMO: Observando a história recente do Brasil, a partir da colonização europeia do território brasileiro, com a expansão capitalista e transformação da terra em mercadoria, percebe-se que a gestão e a governança fundiária têm destaque, transformando-se num dos principais meios de riqueza e poder. A exata localização dos imóveis, apesar de ser uma exigência prevista desde as normas mais antigas, permaneceu um grave problema que contribuiu a criar o atual: “caos fundiário”. Um dos principais problemas envolvendo o acesso à terra se refere à falta de uma demarcação e controle fundiário adequado. Nesse sentido, vários cadastros e sistemas de controle foram sendo desenvolvidos ao longo do tempo. Uma grande dificuldade nesse contexto, contudo, é a falta de comunicação e integração entre tantos sistemas que, embora com finalidades muitas vezes distintas, se referem sempre a um mesmo objeto, qual seja, a propriedade, posse ou domínio de um imóvel específico. O Cadastro Ambiental Rural (CAR), por exemplo, foi criado pela Lei n. 12.651/2012 (Código Florestal), constituindo-se registro eletrônico obrigatório para todos os imóveis rurais, de abrangência nacional, com a finalidade de integrar informações ambientais das propriedades e posses rurais e de compor uma base de dados para o controle, planejamento ambiental e econômico e combate ao desmatamento. Porém, a despeito de sua função declaratória, tal cadastro tem sido utilizado como auxiliar nas ações de regularização fundiária. Algumas decisões judiciais acabaram reconhecendo a seus detentores direitos possessórios. Além disso, outra fragilidade do CAR é a ausência de obrigatoriedade de vinculação a outros cadastros, como ao número do imóvel rural no Sistema Nacional de Cadastro Rural – SNCR ou a simples inserção e disponibilização do número da matrícula do imóvel nos dados do CAR, o que facilitaria a análise relacional das informações declaratórias do sistema com as informações constantes nos registros de imóveis. Ao se analisar dados e imagens dos cadastros ambientais rurais, contudo, tem sido comum se deparar com situações de sobreposições de imóveis, inclusive em áreas sensíveis, como às destinadas às comunidades quilombolas e povos indígenas. Os territórios quilombolas são áreas rurais ou urbanas definidas pelo Decreto n. 4.887/2003 como terras ocupadas por remanescentes das comunidades dos quilombos, atestadas por meio de autodefinição da própria comunidade. A Constituição Federal de 1988 reconhece o direito ao território dos

⁵⁵ Advogado. Mestre em Direito Agrário pela Universidade Federal de Goiás. Especialista em Direito Constitucional pela Universidade Cândido Mendes. LATTES ID: <http://lattes.cnpq.br/4633210563646472>. ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0002-9034-4151>. cezarmendesjunior@gmail.com.

⁵⁶ Advogado. Professor da Faculdade de Graduação e do Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal do Pará. Professor colaborador do Programa de Pós-Graduação em Direito Agrário da Universidade Federal de Goiás. Doutor em Desenvolvimento Sustentável do Trópico Úmido (NAEA-UFGA - 2006). Mestre em Direito Agrário pela Universidade Federal do Pará. Integra a Clínica de Direitos Humanos da Amazônia. LAT- TES ID: <http://lattes.cnpq.br/4319696853704535>. ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0003-4639-9881>. girola-mo@ufpa.br.

⁵⁷ Advogada. Doutoranda no Programa de Pós-Graduação em Direito Econômico e Socioambiental da Pontifícia Universidade Católica do Paraná. Mestra em Direito Agrário pela Universidade Federal de Goiás. LATTES ID: <http://lattes.cnpq.br/7262438561578503>. ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0002-5798-1941>. julietep Prado-adv@gmail.com.

povos quilombolas ao território no artigo 68 do ADCT, bem como aos povos indígenas no artigo 231 do texto constitucional. Na atualidade, o conceito de comunidade e território quilombola é complexo e vai além da definição legal, considerando o racismo estrutural, as condições sobre como ocorreu a escravização dos povos negros e as dinâmicas de formação da identidade quilombola ao longo do tempo, em um cenário de ausência de reconhecimento de direitos e políticas públicas efetivas, bem como a mistura entre povos negros, indígenas, imigrantes e outros povos que foram se formando a partir da colonização europeia. Assim, como consequências do uso inadequado do CAR, constantes são as situações de verdadeira bagunça fundiária. Ainda, a dificuldade de se acessar e relacionar informações dos diferentes cadastros representa uma falta de compromisso e afronta à publicidade e transparência, direitos com previsão constitucional e regulados pela Lei de Acesso à Informação. Com a conversão da Medida Provisória n. 1.085/2021 na Lei n. 14.382 /2022, a Lei dos Registros Públicos foi alterada, obrigando a adesão de todos os registros públicos ao Sistema Eletrônico dos Registros Públicos – SERP, que busca modernizar, interoperabilizar e simplificar os procedimentos de atos e negócios jurídicos vinculados aos registros públicos, situação que, se devidamente operacionalizada, poderá ajudar no controle fundiário em todo o país. Percebe-se, portanto, que a criação (ou adaptação de um sistema como o CAR) de um cadastro multifinalitário georreferenciado e associado a outros sistemas e às matrículas dos imóveis, conferiria a tal sistema um poder de gestão, governança, monitoramento e controle bem maior e seguro do que ocorre, na prática, hoje.

Palavras-chave: Terra. Cadastro Ambiental Rural. Territórios Quilombolas e Indígenas. Sistema Eletrônico de Registros Públicos – SERP.

THE (IN) EFFECTIVENESS OF THE RURAL ENVIRONMENTAL REGISTRATION (CAR) AND ITS CONSEQUENCES FOR QUILOMBO TERRITORIES IN BRAZIL

ABSTRACT: Observing the recent history of Brazil, from the European colonization of the Brazilian territory, with the capitalist expansion and transformation of land into merchandise, it is noticed that land management and governance are highlighted, becoming one of the main means of wealth and power. The exact location of properties, despite being a requirement provided for in the oldest regulations, remained a serious problem that contributed to creating the current: “land chaos”. One of the main problems involving access to land refers to the lack of adequate land demarcation and control. In this sense, several registers and control systems were being developed. A major difficulty in this context, however, is the lack of communication and integration between so many systems that, although with often different purposes, always refer to the same object, that is, the ownership, possession, or domain of a specific property. The Rural Environmental Registry (CAR), for example, was created by Law n. 12,651/2012 (Forestry Code), constituting mandatory electronic registration for all rural properties, nationwide, with the purpose of integrating environmental information on rural properties and possessions and composing a database for control, environmental planning and economy and combating deforestation. However, despite its declaratory function, such a register has been used as an aid in land regularization actions. Some judicial decisions ended up recognizing their holders’ possessory rights. In addition, another weakness of the CAR is the absence of mandatory linkage to other registrations, such as the number of the rural property in the National System of Rural Registration - SNCR or the simple insertion and availability of the registration number of the property in the CAR data, the which would

facilitate the relational analysis of the system's declaratory information with the information contained in the property records. When analyzing data and images from rural environmental registers, however, it has been common to come across situations of overlapping properties, including in sensitive areas, such as those destined for quilombola and indigenous communities. Quilombola territories are rural or urban areas defined by Decree n. 4,887/2003 as land occupied by remnants of quilombo communities, attested through self-definition by the community itself. The 1988 Federal Constitution recognizes the right to territory of quilombola peoples in article 68 of the ADCT, as well as indigenous peoples in article 231 of the constitutional text. Currently, the concept of quilombola community and territory is complex and goes beyond the legal definition, considering structural racism, the conditions under which the enslavement of black peoples occurred and the dynamics of formation of quilombola identity over time, in a scenario of lack of recognition of rights and effective public policies, as well as the mix between black peoples, indigenous peoples, immigrants and other peoples that were formed from European colonization. Thus, as consequences of the inappropriate use of the CAR, there are constant situations of real land mess. Still, the difficulty of accessing and relating information from different registers represents a lack of commitment and an affront to publicity and transparency, rights with constitutional provisions and regulated by the Law on Access to Information. With the conversion of Provisional Measure n. 1,085/2021 in Law n. 14,382 / 2022, the Public Records Law was amended, requiring all public records to adhere to the Electronic Public Records System - SERP, which seeks to modernize, interoperability and simplify the procedures for legal acts and transactions linked to public records, a situation that, if properly operationalized, could help control land throughout the country. It is clear, therefore, that the creation (or adaptation of a system such as the CAR) of a georeferenced multipurpose register associated with other systems and property registrations, would give such a system a power of management, governance, monitoring and control well greater and safer than what happens in practice today.

Keywords: Earth. Rural Environmental Registry. Quilombola and Indigenous Territories. Electronic System of Public Records – SERP.

INTRODUÇÃO

Os conflitos em relação a ocupação da terra e a propriedade privada são constantes no cenário fundiário brasileiro, apontando como causa importante a ausência de um banco de dados único, público, preciso e transparente a respeito da exata extensão dos imóveis rurais. Várias já foram as tentativas de criação de cadastros nesse sentido.

O Cadastro Ambiental Rural (CAR), por exemplo, foi criado pela Lei n. 12.651/2012 (Código Florestal), constituindo-se registro eletrônico obrigatório para todos os imóveis rurais, de abrangência nacional, com a finalidade de integrar informações ambientais das propriedades e posses rurais e de compor uma base de dados para o controle, planejamento ambiental e econômico e combate ao desmatamento.

Ao se analisar dados e imagens dos cadastros ambientais rurais, contudo, tem sido comum se deparar com situações de sobreposições de imóveis, inclusive em áreas sensíveis, como às destinadas às comunidades quilombolas e povos indígenas. A partir disso, esse trabalho busca demonstrar, por meio do caso concreto de Santarém/PA, os problemas quanto à sobreposição de terras declaradas no CAR sobre territórios quilombolas, em comparação aos dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística e do Certificado de Cadastro do Imóvel Rural.

Os territórios quilombolas são áreas rurais ou urbanas definidas pelo Decreto n. 4.887/2003 como terras ocupadas por remanescentes das comunidades dos quilombos, atestadas por meio de autodefinição da própria comunidade. A Constituição Federal de 1988 reconhece o direito ao território dos povos quilombolas ao território no artigo 68 do ADCT, bem como aos povos indígenas no artigo 231 do texto constitucional.

A fim de compreender a questão territorial dos povos quilombolas, o artigo também trata do escravismo colonial, conceito e formação da identidade quilombola e os direitos constitucionais desses povos. O método utilizado é o hipotético-dedutivo, com as técnicas de revisão bibliográfica e análise de dados públicos (CAR, IBGE e CCIR).

1 O ESCRAVISMO COLONIAL E OS POVOS QUILOMBOLAS

A trajetória dos povos africanos trazidos para o Brasil na época da escravidão e de seus descendentes é marcada pela violência e a barbárie. No período em que o modo de produção escravista predominava no país, nenhum direito era reconhecido para essas pessoas, que eram tratadas como mão-de-obra escrava, mercadoria e moeda de troca, exercendo papel primordial na manutenção do sistema vigente. No entanto, a formação dos quilombos, enquanto espaços de resistência e sobrevivência, representou para o modo de produção escravista um problema sem precedentes, até o seu declínio, para o qual essa forma de resistência negra teve grande contribuição.

Os quilombos formados na época da escravidão não deixaram de existir. Pelo contrário, se fortaleceram enquanto lugares de vida e luta por direitos, um povo que se formou dentro dos territórios, nascidos da cultura, saberes e modos de vida afro-brasileiros e na mistura com os povos indígenas, brancos financeiramente pobres e outros povos tradicionais, são eles hoje os quilombolas. Nesse sentido, a primeira seção do trabalho se ocupa em discorrer brevemente a respeito do escravismo colonial e a formação dos quilombos, bem como sobre os povos quilombolas e o direito ao território no cenário legislativo atual.

1.1 A COLONIZAÇÃO EUROPEIA E O ESCRAVISMO COLONIAL

O período do escravismo colonial foi determinante para a formação histórica, política e jurídica do espaço agrário brasileiro. Diante de um modo de produção baseado na desumanização do outro, o argumento de sustentação dessa forma de exploração do trabalho vai além da questão racial, abrangendo as questões políticas, econômicas e de interesses das elites agrárias e do Estado, bem como das forças do capital que se avizinhavam do país latino-americano. Com a extinção das sesmarias em 1822 e a criação da Lei de Terras de 1850, nova lei agrária do país, há uma valorização da terra e sua importância enquanto mercadoria, levando o Estado a reformular suas regras de repartição fundiária, baseada no mercado de terras (MOREIRA, 2018).

As novas configurações de trabalho no campo com o início da imigração de colonos europeus até a abolição da escravização dos negros em 1822 e a consolidação do Estado nacional com a proclamação da República em 1889, conduz a transição burguesa, ao renascimento da agricultura, as mudanças na superestrutura, com o reforço da agro exportação, com destaque a quatro pontos que marcam o século XIX, a criação e consolidação do Estado nacional, o nascimento do mercado de terras, do trabalho capitalista e do regime liberal-republicano (MOREIRA, 2018).

Após a abolição da escravidão, passou-se a reconhecer o direito dos negros à liberdade, no entanto, lhes foram negados a concretização desse direito de forma plena, sobretudo porque não se reconheceu o direito a ter um pedaço de chão para viver. Além disso, após a abolição da escravidão no Brasil (Lei Eusébio de Queirós, Lei do Ventre Livre, Lei dos Sexagenários e Lei Áurea), nada foi feito no sentido de compensar os

recém-libertos, no sentido contrário, lhe foram negados direitos básicos, além da terra, à educação, à saúde e à proteção de suas culturas. Isso porque, o negro foi juridicamente libertado, mas socioeconomicamente excluído, bem como foram sendo criadas novas formas de escravizá-lo, seja por meio do racismo, seja por meio da negação de direitos (LENHARO, 1986).

Vale ressaltar que os processos de independência, bem como todos os processos de luta dentro do Brasil e dos demais países latino-americanos contaram com a participação dos povos indígenas e quilombolas nas frentes de batalha e nos exércitos, mas, seus direitos enquanto sujeitos coletivos ainda assim não foram reconhecidos (SOUZA FILHO, 2016).

Mais recentemente, sobretudo nas décadas de 50 e 60, um processo que ficou conhecido como modernização conservadora, um processo que tornou mais técnica e moderna a agricultura brasileira, mas não modificou a estrutura excludente da propriedade da terra, fez com que a propriedade se tornasse ainda mais concentrada e as desigualdades sociais aumentaram (PALMEIRA, 1989).

Para os povos quilombolas não foi diferente, principalmente porque essas comunidades vivem da terra e trabalham nela por meio de seus próprios conhecimentos e costumes, não que estejam totalmente desintegrados do sistema capitalista, mas não têm condições de competir em igualdade material no mercado produtivo, permanecendo invisíveis ao sistema normativo de garantia de direitos básicos.

Do mesmo modo que não reconheceu os negros escravizados como sujeitos de direitos, o Estado não reconheceu os direitos dos povos quilombolas. Assim, os povos que tradicionalmente fizeram parte da História do país não tiveram os seus direitos garantidos pelo Estado brasileiro. Sendo assim, até a promulgação da Constituição Federal de 1988, não tinham os seus direitos sequer previstos nas leis pátrias.

1.2 O DIREITO AO TERRITÓRIO NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988 E A SA-GA PARA A SUA REGULAMENTAÇÃO

Juridicamente, o conceito de quilombola vem pelo Decreto 4887/03, no artigo 2º, que define os remanescentes das comunidades de quilombos como “os grupos étnico-raciais, segundo critérios de auto atribuição, com trajetória histórica própria, dotados de relações territoriais específicas, com presunção de ancestralidade negra relacionada com a resistência à opressão histórica sofrida”, considerando o critério da auto definição, em consonância com a Convenção 169 da Organização Internacional do Trabalho - OIT (BRASIL, 2003).

Já a Convenção 169 da OIT define como sujeitos dos direitos nela estabelecidos os povos indígenas e tribais, conceituando os povos tribais como aqueles cujas condições sociais, culturais e econômicas os distingam de outros setores da coletividade nacional, e que estejam regidos, total ou parcialmente, por seus próprios costumes ou tradições ou por legislação especial (OIT, 1989). Quanto ao conceito de território, o Decreto n. 6.040/07, que trata da política nacional do desenvolvimento sustentável dos povos e comunidades tradicionais, define os territórios tradicionais como os espaços necessários a reprodução cultural, social e econômica dos povos e comunidades tradicionais, sejam eles utilizados de forma permanente ou temporária (BRASIL, 2007).

A Constituição Federal de 1988 reconheceu o direito dos povos quilombolas ao território no artigo 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias: “Aos remanescentes das comunidades dos quilombos que estejam ocupando suas terras é reconhecida a propriedade definitiva, devendo o Estado emitir lhes os títulos respectivos”. O texto não foi dos melhores, sobretudo por utilizar o termo remanescentes, porém,

introduziu os povos quilombolas como sujeitos do direito de propriedade de seus territórios, o que representou grande avanço na seara jurídica (GORENDER, 1990).

O reconhecimento do direito ao território na Constituição Federal de 1988 é fruto da luta dos povos, sobretudo do movimento negro, na constituinte. Mas o que se desejava era não separar o direito ao território do direito à cultura e ao patrimônio cultural, sendo que todos deveriam constar do corpo constitucional, porém, esse sonho foi destruído pelos interesses das bancadas que representavam principalmente os grandes proprietários de terras, que foi atendido na constituinte e o direito ao território foi deslocado para o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.

Após o reconhecimento do direito ao território pela Carta Maior, foi publicada a Portaria 307, do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – INCRA, para regulamentar a demarcação e titulação dos territórios das comunidades quilombolas. Essa Portaria perdeu a vigência em 1999, quando o Presidente da República da época, Fernando Henrique Cardoso, reeditou a Medida Provisória 1911 e delegou ao Ministério da Cultura a competência para demarcar e titular os territórios quilombolas, com a clara finalidade de impedir as desapropriações de terras para titular territórios quilombolas.

No ano de 2001, o mesmo presidente editou o decreto 3912, para regulamentar o direito dos povos quilombolas ao território, dispondo que só teriam o reconhecimento da propriedade aquelas terras que eram ocupadas por quilombos em 1888 e por remanescentes de quilombos em 1988, criando a tese do marco temporal e inviabilizando ainda mais a demarcação e titulação dos territórios quilombolas (BRASIL, 2001).

Por outro lado, o Presidente da República Luiz Inácio Lula da Silva, no ano de 2003, editou o Decreto 4887, viabilizando a retomada da demarcação e titulação de territórios quilombolas, adotando um novo e adequado conceito para as comunidades quilombolas, fundamentado na auto definição e auto atribuição e não mais no marco temporal, atribuindo ao IN-CRA a competência para conduzir o processo de demarcação dos territórios e instituindo a possibilidade de desapropriações tantas quantas fossem necessárias para as devidas demarcações e titulações (BRASIL, 2003).

Em resposta contrária, o PFL (Partido da Frente Liberal), atual DEM (Democratas, hoje União Brasil) ajuizou a Ação Direta de Inconstitucionalidade 3239, ainda em 2003, desejando que o Supremo Tribunal Federal declarasse o Decreto 4887/2003 como inconstitucional, com o fim de impedir novamente a demarcação e titulação dos territórios quilombolas e retomando a tese do marco temporal.

Sobre o assunto, o julgamento do caso Raposa Serra do Sol, em 2009, pelo STF, criou 19 condicionantes para a demarcação de terras indígenas, uma delas o marco temporal, aliás, retomado nessas condicionantes, já que foi criado pelo Decreto 3912/2001, de FHC. Mas, em 2013, a Corte Suprema considerou que o caso não tem efeito vinculante. No entanto, no Governo Temer, oficializou o Parecer 001/2017, da Advocacia Geral da União, que considera a aplicação do marco temporal para todas as demarcações de terras no país.

Após quinze anos, o Supremo Tribunal Federal julgou a Ação Direta de Inconstitucionalidade 3239/2003 como improcedente. Desse modo, o Decreto 4887/2003 está em plena vigência, apesar de que pelas declarações públicas do atual Presidente da República, não existe interesse em efetivar tal Decreto. Além disso, o Brasil aprovou e ratificou a Convenção 169 da Organização Internacional do Trabalho, por meio do Decreto Legislativo 143/2002, Decreto Presidencial 5051/2004, atualizado pelo Decreto Presidencial 10.088/2019, na qual o direito ao território dos povos quilombolas é expresso em todo o seu texto, sobretudo nos artigos 14 e 15.

Percebe-se que a Convenção 169 da OIT vai além do simples reconhecimento dos direitos dos povos ao território, garantindo sua proteção e direitos como à cultura e aos

recursos naturais existentes nos territórios. A convenção rompeu com a visão integracionista da antiga Convenção, a 107/1957, e trouxe também o critério da autodefinição e auto atribuição para identificação e reconhecimento dos povos. Quanto aos termos povos indígenas e tribais, utilizado pela Convenção 169 da OIT para definir os sujeitos dos direitos ali dispostos, não há dúvidas de que os povos quilombolas estão contemplados, tendo em vista a definição trazida pela própria Convenção.

Destaca-se que em seu artigo 13, a Convenção 169 valoriza a dimensão cultural e os valores espirituais possuem com a sua terra e território. Se utiliza a expressão: “território” cujo: “conceito abrange a totalidade do habitat das regiões que os povos interessados ocupam ou utilizam de alguma outra forma”. Não estamos diante, portanto, de imóvel rural, conforme conceitua o Estatuto da Terra (Lei 4.504/1964) ou Da categoria “estabelecimento rural” constante nos censos agropecuários da Fundação IBGE, mas de uma firma de apropriação coletiva do espaço.

Desse modo, o direito dos povos quilombolas, bem como dos povos indígenas e outros povos tradicionais ao território no Brasil, do ponto de vista jurídico, está plenamente reconhecido, no entanto, inúmeros são os desafios enfrentados por esses povos na tentativa de concretizar esse direito, que esbarram nos interesses do capital, dos grandes proprietários de terra e o chamado “desenvolvimento econômico”, que coloca até mesmo a sociedade na errônea ideia de que esses povos são arcaicos ou atrasados.

2 O CADASTRO AMBIENTAL RURAL: CONCEITO, TRATAMENTO NORMATIVO E FRAGILIDADES

A Lei n. 12.651, de 25 de maio de 2012 criou o CAR e a Instrução Normativa n. 2, de 06 de maio de 2014, do Ministério do Meio Ambiente (MMA) o regulamentou. Obrigatório para todos os imóveis rurais, o CAR é um registro eletrônico de abrangência nacional, com o escopo de integração das informações ambientais das propriedades e posses rurais, compondo uma base de dados para o controle, monitoramento, planejamento ambiental e econômico e combate ao desmatamento. No entanto, é um instrumento com muitas fragilidades, o que será apontado nessa segunda seção do trabalho.

2.1 A LEI Nº 12.651/2012 E O CAR

É importante tratar a respeito do Sistema Nacional de Cadastro Rural no Brasil (SNCR). A Lei nº 5.868 de 1972 instituiu no Brasil o SNCR, importante mecanismo de gestão socioambiental, vinculado ao sistema de registro de imóveis, com o objetivo de dar segurança jurídica aos negócios imobiliários, bem como viabilizar acesso a políticas públicas e ao planejamento do uso e da ocupação da terra.

Ocorre que o SNCR, a exemplo de outros cadastros, é meramente declaratório e parte das informações fornecidas pelos usuários acabam não sendo verificadas pelos órgãos responsáveis, facilitando fraudes associadas a impostos, titularidade, crédito e uso irregular de áreas públicas. Além disso, a obtenção e gerenciamento de informações precisas relacionadas a cadastro de imóveis possuem relação ainda com a eficiência de políticas ambientais e de desenvolvimento rural (LASKOS, CAZELLA, REBOLLAR, 2016).

Inicialmente, o SNCR englobaria o Cadastro de Imóveis Rurais (com ou sem título de propriedade), Cadastro de Proprietários de Imóveis Rurais (proprietários e posseiros), Cadastro de Arrendatários e Parceiros (usuários dos imóveis), Cadastro de Terras Públicas e o Cadastro Nacional de Florestas Públicas. Somente o Cadastro de Imóveis Rurais foi implantado.

Após cadastrado no SNCR, o imóvel adquire um número de Certidão de Cadastro de Imóvel Rural (CCIR). Ainda na década de 1970 foi implantado o Cadastro Técnico de Imóveis Rurais (CTIR), com foco nas áreas de interesse para reforma agrária (LASKOS, CAZEL-LA, REBOLLAR, 2016). Com a Lei 10.267/2001 foi criado o Cadastro Nacional de Imóveis Rurais - CNIR agregando às informações cadastrais do INCRA as da Receita Federal e dos órgãos estaduais de terra.

A Lei nº 12.651 de 2012 instituiu o novo Código Florestal e inovou ao extinguir a obrigação da averbação da Reserva Legal na matrícula do imóvel, substituindo tal requisito pela inscrição regular no Cadastro Ambiental Rural - CAR, de âmbito nacional. Trata-se de registro público eletrônico, obrigatório para todos os imóveis rurais, com a finalidade de integrar as informações ambientais das propriedades e posses rurais, compondo uma base de dados para o controle, o monitoramento e o planejamento ambientais e econômicos, bem como para o combate ao desmatamento.

Nesse sentido, o CAR, se devidamente operado, poderia vir a relacionar bases de dados geográfica e informacional, contribuindo para gestão e justiça socioambiental do país (LASKOS, CAZELLA, REBOLLAR, 2016). A Lei nº 12.651 de 2012 revogou o Código Florestal de 1965 e despertou discussões quanto a regularização dos imóveis rurais, que passou a ser condição para acesso ao crédito rural.

O novo Código reforçou a importância da conservação de florestas e vegetações nativas, cujos principais instrumentos seriam a Área de Preservação Permanente (APP) e a Reserva Legal (RL), que ajudam a minimizar erosões de terrenos, evitando o amontoamento de terra nos rios e favorecendo a biodiversidade.

Além disso, a Lei busca fortalecer a fiscalização das propriedades, sendo que, no âmbito do Sistema Nacional de Informação sobre o Meio Ambiente (SINIMA), foi criado o Cadastro Ambiental Rural (CAR), com o objetivo de constituir uma base de dados estratégica para o controle, monitoramento e combate ao desmatamento das florestas e demais formas de vegetação nativa do Brasil (LAUDARES, SILVA, 2014).

Por meio do CAR a sociedade e o poder público teriam acesso não só a localização do imóvel, mas, também, se o mesmo respeita as normas ambientais. Por isso muitas normas estaduais de regularização fundiária exigem o CAR entre os documentos necessários para adquirir terra (no caso do Pará, por exemplo, seja os que solicitam a aquisição de imóveis estaduais pela forma não onerosa (doação) ou onerosa (compra), precisam apresentar cópia do CAR.

2.2 AS FRAGILIDADES DO CAR

Se o CAR ajudar a compreender a realidade agroambiental, viabilizar o planejamento de políticas públicas e a verificar o uso do imóvel, nos termos do artigo 186, inciso II da Constituição Federal, é instrumento relevante. Contudo, não se deve direcionar direitos possessórios ao CAR, pois não é essa a sua função e isso fragilizaria o objetivo do cadastro (TREC-CANI, 2018).

Fato a ser ressaltado é a função declaratória do cadastro, nos termos do artigo 29, §2º, do Código Florestal, não se tratando de título apto ao reconhecimento de direito de propriedade ou posse. Contudo, embora o CAR não gere título fundiário, nada impede o seu uso como auxiliar na avaliação da regularização. Ocorre que alguns juízes vêm reconhecendo direitos possessórios baseados em CAR. Nesse sentido, não é razoável aceitar que um cadastro declaratório valha mais do que o fato, o uso, o costume e a posse de uma família que teve seu direito reconhecido pelo INCRA, como parte de um projeto agroextrativista.

Assim, do uso inadequado e de má fé do cadastro é que advêm conflitos, grilagem e a “farra do CAR” (TRECCANI, 2018). Dentre as alterações do Código Florestal, o CAR

surge como principal instrumento de gestão do ordenamento ambiental. Contudo, é interessante perceber também incongruências legais e operacionais desse instrumento.

Além disso, o Ministério Público Federal (MPF) e outros órgãos de fiscalização já constataram que o CAR, muitas vezes, vêm sendo utilizado como uma ferramenta para a grilagem de terras e para a prática de atividades ilegais. Exemplo disso foi a operação Rios Voadores, que constatou que a inscrição no CAR era feita por “laranjas” para iniciar o processo de regularização fundiária de áreas públicas que seriam posteriormente loteadas.

Assim, constata-se que, apesar de o Código Florestal não conceder ao CAR qualquer finalidade de comprovação do direito de propriedade, esse registro vem sendo usado para a regularização fundiária e, conseqüentemente, para a grilagem. Nesse sentido, esse artigo versa sobre o Cadastro Ambiental Rural (CAR), trazendo uma reflexão sobre as suas finalidades legais em contraponto ao que tem sido concretizado através de sua implementação.

Contudo, fragilidades ao novo Código foram identificadas, principalmente quanto a largura mínima das APPs e à anistia aos que, no passado, não observaram determinações do Código de 1965, flexibilizando critérios de proteção. Na antiga lei, por exemplo, as APPs ao longo de qualquer curso d'água eram medidas do nível mais alto em faixa marginal. Já o art. 4º do novo Código passou a calculá-la a partir da borda da calha do leito regular. Assim, mesmo que as medidas tenham permanecido iguais, houve significativa diminuição das APPs ciliares, danificando habitats, biodiversidade e estabilidade dos cursos d'água.

Além disso, cerca de 90% dos rios brasileiros possuem calha menor do que cinco metros, o que significa que rios menores que carecem de maior proteção, passam a ficar desfavorecidos (LAUDARES, SILVA, 2014). O artigo 12 da Lei prevê a possibilidade de recomposição da Reserva Legal para proprietários que não possuam percentual mínimo de vegetação nativa. No Código antigo, a reconstituição deveria ser feita a cada três anos, pelo mínimo de 10% da área total necessária à complementação com espécies nativas, independentemente do tamanho da propriedade.

No novo Código, contudo, imóveis rurais com até quatro módulos fiscais que, até 22 de julho de 2008, possuíam remanescente de vegetação nativa em percentuais inferiores ao previsto no art. 12, poderiam deixar suas Reservas constituídas com a área ocupada, vedadas novas conversões para uso alternativo do solo (LAUDARES, SILVA, 2014).

Com relação a atividades em áreas de preservação, a Lei nº 4.771 de 1965 determinava que tais atuações seriam ilegais. A Lei nº 12.651 de 2012, apesar de manter tais áreas intocadas, permitiu a continuação de atividades estabelecidas em APP até 2008, sob a figura do uso antrópico consolidado.

Dessa forma, se estaria diante de uma verdadeira e ampla anistia aos crimes ambientais ocorridos até 22 de julho de 2008, uma vez que proprietários de imóveis de até quatro módulos fiscais que infringiram a lei estabelecendo atividades em locais onde não eram permitidas, restaram autorizados a continuar com suas atividades.

Assim, em que pese os avanços e novidades apresentadas pelo novo Código Florestal, algumas de suas propostas consolidam irregularidades e perdas passadas e aumentam riscos ambientais futuros (LAUDARES, SILVA, 2014). Apesar disso, para acompanhar a adequação e regularização das propriedades rurais às novas determinações legais, o CAR pode servir como mecanismo de controle e monitoramento das áreas rurais, com a finalidade de integrar informações ambientais referentes à Áreas de Preservação Permanente, Reserva Legal, florestas, remanescentes de vegetação nativa, Áreas de Uso

Restrito e áreas consolidadas das propriedades e posses rurais, compondo uma base de dados integrada, com imagens de satélites e amplo acesso (LAUDARES, SILVA, 2014).

O CAR, contudo, apesar de facilitar a fiscalização ambiental e a gestão das propriedades cadastradas, ainda não se demonstra totalmente eficaz em sua finalidade de fiscalizar ocupações ilegais, carecendo de mais recursos humanos e econômicos aptos a garantir a eficácia do monitoramento e controle das áreas a serem protegidas.

Essa é, inclusive, uma das razões de ainda se defender a averbação das Reservas Legais nos Cartórios de Registro de Imóveis. De qualquer forma, o CAR surge como mais um mecanismo de gestão e monitoramento de áreas e propriedades rurais brasileiras (LAUDA-RES, SILVA, 2014).

3 A SOBREPOSIÇÃO DE TERRAS NOS TERRITÓRIOS QUILOMBOLAS: O CASO DE SANTARÉM/PA

Embora o Código Florestal não determine como obrigatória a inscrição do CAR como requisito para negócios imobiliários, vários estados têm exigido sua comprovação. No momento da inscrição do imóvel rural no CAR, os proprietários e possuidores rurais devem identificar o imóvel por georreferenciamento, informar a localização de áreas de preservação permanente (APP), áreas de uso restrito, reserva legal, áreas consolidadas, áreas remanescentes de vegetação nativa e áreas de interesse social, de utilidade pública e de servidão administrativa.

Enquanto construção recente, que se incorporou ao debate sobre os mecanismos de controle da terra, o CAR vem ganhando destaque nos últimos anos. No Estado do Pará, por exemplo, em pouco tempo, o CAR atingiu um número maior de cadastro do que o cadastro do INCRA – CCIR – instituído desde a década de 70.

Necessária, entretanto, uma base de dados confiável para que órgãos públicos e cartórios de registros de imóveis possam confrontar informações atualizadas e conectadas, o que refletirá no monitoramento e planejamento do ordenamento territorial. Isso porque há enormes sobreposição de terras relacionadas ao CAR, conforme será tratado nessa última seção do trabalho.

3.1 A SITUAÇÃO TERRITORIAL DO MUNICÍPIO DE SANTARÉM/PA E A SOBRE-POSIÇÃO DE TERRAS OBSERVADA NA ANÁLISE COMPARADA DOS REGISTROS NO IBGE, CAR E CCIR

Segundo os dados do IBGE, Santarém é um município do Estado do Pará que possui uma extensão territorial de 1.789.838,90 hectares. No entanto, ao analisar os registros oriundos do CAR, a região já conta com 2.364.079,04 hectares (132,08% da extensão territorial do município). Quanto aos registros pesquisados nos bancos de dados do CCIR, o município apresenta 3.073.117,19 hectares (171,70% da extensão territorial do município).

Nesse sentido, a tabela a seguir mostra a área territorial de Santarém/PA segundo o IBGE, o CAR e o CCIR, trazendo ainda os dados a respeito das áreas consolidadas, áreas de reserva legal e áreas de preservação permanente. É possível observar a enorme confusão sobre a realidade de área em hectares do município em estudo:

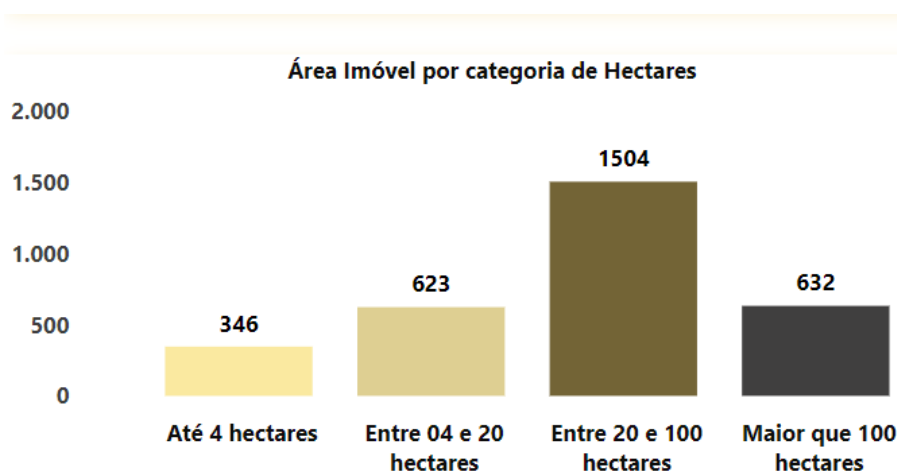
Tabela 1 – Dados gerais de Santarém – Extensão territorial, CAR, CCIR, RL, APP e AC

Município	Área territorial	Área CAR	Área consolidada	Reserva legal	APP	CCIR
SANTARÉM	1.789.838,90	2.364.079,04	304.037,24	571.540,48	169.389,79	3.073.117,19
Total	1.789.838,90	2.364.079,04	304.037,24	571.540,48	169.389,79	3.073.117,19

Fonte: is.gd/cmendes_car - Elaborado por MENDES JÚNIOR com base nos dados do IBGE, SICAR e Google Earth, 2022.

Santarém possui 3.105 cadastros ambientais rurais, sendo 632 acima de 100 hectares que, sozinhos, equivalem a 2.279.125,32 hectares – 127,33% da extensão territorial do município. Os três maiores cadastros possuem 677.232,07, 282.202,14 e 249.515,03 hectares, totalizando 1.208.949,24 hectares. Isso significa que apenas três cadastros estariam ocupando 67,54% da extensão territorial do município:

Figura 1 – Cadastros Ambientais Rurais de Santarém – Distribuição por tamanhos



Fonte: is.gd/cmendes_car

Além de inúmeras sobreposições, é possível ainda perceber que dezenas de cadastros avançam o limite do município, prejudicando a comparação da extensão territorial com a extensão dos cadastros municipais. Diferentes comunidades quilombolas se encontram presentes no Planalto Santareno.

Os quilombolas dessas localidades são, em grande parte, agricultores e extrativistas que buscam a própria subsistência e a comercialização dos produtos naturais. Todavia, a produtividade destes trabalhadores está comprometida pelas ameaças à expropriação de terras por parte dos fazendeiros e pecuaristas no município (MAPA DE CONFLITOS, 2022).

Ainda, antes de analisar cada região quilombola, é interessante observar que a área rural consolidada da região registrada no CAR indica uma extensão de 304.037,24 ha, correspondente a 16% da extensão do município. Dessa forma, a área consolidada do município é 1.042% maior que a soma das áreas de todas as comunidades quilombolas do Planalto Santareno, que totalizam a extensão territorial de 29.178,22 ha.

Com relação à área rural consolidada, ressalta-se que a sua concessão acaba configurando anistia de multas, isenção de desmatamentos irregulares, imunidade à fiscalização e consolidação de danos ambientais, na maioria das vezes desconsiderando os riscos e as consequências de sua concessão, ignorando também a sustentabilidade socioambiental, causando verdadeiro retrocesso (COSTA, 2018).

3.2 CAR'S SOBREPOSTOS EM TERRITÓRIOS QUILOMBOLAS DE SANTARÉM/PA

Arapemã é território quilombola certificado no município de Santarém, com um total de 3.828,98 ha onde habitam 74 famílias. Ao se observar a sobreposição dos cadastros ambientais rurais sob a área quilombola, é possível perceber a existência de três CARs. O maior deles é o CAR de número PA-1506807-64013DCE6C1A4EBD8A67579D56965665, com 3.831,89 ha, corresponde a um CAR PCT – Povos e Comunidades Tradicionais. Em sua análise, contudo, constam pendências e ainda se aguarda retificação e/ou apresentação de documentos para sua regularização.

Outras duas tentativas de cadastros, com tamanhos de 96,82 e 856,91 ha foram canceladas por decisão administrativa. Dessa forma, dentre os territórios quilombolas de Santarém, Arapemã é o único que não possui sobreposições de CARs sobre sua extensão.

Saracura é outro território quilombola reconhecido do Planalto Santarémense, com um total de 2.889,95 ha, onde habitam 92 famílias. Na região, contudo, existe o registro de 13 cadastros ambientais rurais – alguns, inclusive, sobrepostos entre si. Assim como em Tapemã, existe ali um CAR PCT com um total de 2.813,22 ha, que também aguarda retificação para regularização. Os outros 12 CARs, contudo, são cadastros particulares, todos aguardando análises ou com pendências documentais. No total, o território Saracura já soma, em CARs, 3.495,50 ha, ou seja, 123,33% da extensão territorial do espaço quilombola certificado.

Tiningu é o terceiro território quilombola reconhecido e analisado, com uma área de 3.857,81 ha, onde residem 90 famílias. Sobre a área Tiningu não existe nenhum CAR PCT. Todos os cadastros da região, em um total de 09, são particulares e somam 7.343,90 ha. Dessa forma, é possível constatar que a área de CAR já representa 190,36% da extensão do território da comunidade Tiningu. Um dos cadastros, contudo, com um total de 1.722,52 ha já foi cancelado por decisão administrativa. Os demais, estão aguardando análise ou com pendências. O maior CAR, que ocupa a área quilombola por completa, possui 4.269,66 ha.

Murumuru é outro território quilombola, reconhecido sob a área de 1.827,99 ha, abrigando um total de 116 famílias. Não existe nenhum CAR PCT na região. Sobre a área 13 cadastros se sobrepõem, sendo que o maior deles possui 3.062,84 ha, tomando e avançando toda a área quilombola. Os 13 cadastros aguardam análise ou retificação e perfazem 3.749,45 ha, 205,11% da extensão do território do Quilombo Murumuru.

Maria Valentina é um território quilombola composto pelos povoados de Nova Vista do Itiqui, São José do Itiqui, São Raimundo do Itiqui, os quais somam o reconhecimento da área de 10.911,82 ha, abrigando 104 famílias.

Sob a área existem 48 cadastros ambientais rurais, nenhum classificado como PCT. Desses, quatro foram cancelados administrativamente, possuindo 2.471,00, 1.722,52, 39,28 e 39,28 ha. O maior cadastro possui, sozinho, 12.177,58 ha. Com exceção dos cadastros cancelados, os demais alcançam um total de 19.083,99 ha – 174,90% do território quilombola Maria Valentina.

Bom Jardim é outro território reconhecido, com uma área de 2.654,86 ha e que abriga 49 famílias. Sob a região existem 22 CARs, sendo um CAR PCT, com um total de 2.654,38 ha, aguardando retificação para sua devida regularização. Todos os cadastros, juntos, totalizam 8.652,68 ha, o que corresponde a 325,92% da extensão territorial vinculada à comunidade quilombola local.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Enfim, diante da análise do caso concreto realizada nesse trabalho, é possível concluir que, apesar de relevante instrumento de gestão ambiental, o CAR tem sido

utilizado na tentativa de grilagem de terras – o que se comprova, inclusive, pela grande quantidade de sobreposições de cadastros e por extensões de cadastros maiores que limites municipais, principalmente em áreas voltadas às comunidades tradicionais.

Tal situação, que evidencia a confusão fundiária, fortalece ainda mais a necessidade premente de coleta, sistematização e comparação de informações de diferentes e relevantes órgãos, tais como o INCRA, SICAR, CCIR, IBGE e SIGEF. Percebe-se, portanto, que a criação (ou adaptação de um sistema como o CAR) de um cadastro multifinalitário georreferenciado e associado a outros sistemas e às matrículas dos imóveis, conferiria a tal sistema um poder de gestão, governança, monitoramento e controle bem maior e seguro do que ocorre, na prática, hoje.

Assim, como consequências do uso inadequado do CAR, constantes são as situações de verdadeira bagunça fundiária. Ainda, a dificuldade de se acessar e relacionar informações dos diferentes cadastros representa uma falta de compromisso e afronta à publicidade e transparência, direitos com previsão constitucional e regulados pela Lei de Acesso à Informação.

Nesse sentido, o CAR, principalmente para os povos tradicionais, pode vir a ter relação com o próprio reconhecimento ou perda efetiva de território. Dessa forma, as diversas fragilidades identificadas no cadastro podem acabar mitigando os direitos dessas comunidades, além de prejudicar legítimos proprietários ou possuidores, em razão da grande quantidade de lançamentos sobrepostos que vem sendo realizados.

REFERÊNCIAS

CONVENÇÃO n. 169, 1989, Genebra, Suíça. Conferência Geral da Organização Internacional do Trabalho, 1989.

COSTA, Beatriz Souza; GABRICH, Lara Maia Silva. Revista do Departamento de Ciências Jurídicas e Sociais da Unijuí. A área rural consolidada e a anistia aos danos ambientais no código florestal brasileiro: retrocesso legitimado pelo STF. Disponível em: <https://www.revistas.unijui.edu.br/index.php/revistadireitoemdebate/issue/view/214>. Acesso em: 17 nov. 2022. Editora Unijuí. Ano XXVII, n. 50, jul/dez 2018 – ISSN 2176-6622, p. 102-114.

GORENDER, J. A Escravidão Reabilitada. São Paulo: Expressão Popular/Perseu Abramo, 1990.

LASKOS, André Arruda; CAZELLA, Ademir Antônio; REBOLLAR, Paola Beatriz May. O sistema Nacional de Cadastro Rural: história, limitações atuais e perspectivas para a conservação ambiental e segurança fundiária. Revista Desenvolvimento e Meio Ambiente, v. 36, p. 189-199, abr. 2016.

LAUDARES, Sarita Soraia de Alcântara; SILVA, Kamila Gomes da; BORGES, Luís Antônio Coimbra. Cadastro Ambiental Rural: uma análise da nova ferramenta para regularização ambiental no Brasil. Revista Desenvolvimento e Meio Ambiente, v. 31, p. 111-122, ago. 2014.

LENHARO, A.. Sacralização da Política. São Paulo: Papyrus, 1986.

MAPA DE CONFLITOS. PA – Quilombolas de Santarém lutam por território tradicional e direitos básicos. Disponível em: <http://mapadeconflitos.ensp.fiocruz.br/conflito/pa-quilombolas-de-santarem-lutam-por-territorio-tradicional-e-direitos-basicos/>. Acesso em: 17 nov. 2022.

MOREIRA, R. Mudar para manter exatamente igual: os ciclos espaciais de acumulação. O espaço total. Formação do espaço agrário. Rio de Janeiro: Consequência, 2018.

PALMEIRA, M. Modernização, Estado e Questão Agrária. São Paulo: Revista Estudos Avançados, v. 03, n. 07, set/dez. 1989.

SOUZA FILHO, C. F. M.; WOLKMER, A. C.; TÁRREGA, M. C. V. B. (Orgs.). Os direitos territoriais quilombolas além do marco temporal. Goiás: Editora PUC-GO, 2016.

TRECCANI, Girolamo Domenico. Dos cadastros ao cadastro único multifinalitário: o longo caminho a ser trilhado. In: BENATTI et al. Cadastro Territorial no Brasil: Perspectivas e o seu futuro. E-book. 1 ed. Belém: UFPA, 2018.

Uma proposta para a estruturação sistêmica do Cadastro Territorial Brasileiro A proposal for the systemic structuring of the Brazilian Cadastre

Suzana Daniela Rocha Santos e Silva⁵⁸

Artur Caldas Brandão⁵⁹

Andrea Flávia Tenório Carneiro⁶⁰

Régis Fernandes Bueno⁶¹

Resumo: Este artigo tem como principal objetivo apresentar e discutir os problemas da administração territorial no Brasil, com foco particular nos aspectos relacionados ao desenvolvimento e a evolução do sistema cadastral no país, e apresentar uma proposta para sua estruturação sistêmica. Propõe-se a criação de estruturas gerenciais e operacionais no nível do município e indicações gerais para estruturação do gerenciamento das terras públicas estaduais, articuladas e integradas nacionalmente no contexto do sistema cadastral brasileiro, envolvendo aspectos relacionados à execução e compartilhamento de responsabilidades nas perspectivas administrativas, técnicas e legais. O Brasil é caracterizado por problemas diversos relacionados a fragilidades na governança de terras. Para o enfrentamento desses problemas é necessário fortalecer uma adequada governança de terras, consolidando condições mais eficientes para o avanço do desenvolvimento econômico, da equidade social e da gestão ambiental. Ao almejar essa consolidação, deve-se buscar em primeiro plano o fortalecimento do seu sistema de administração territorial, notadamente quanto aos aspectos relacionados ao desenvolvimento de um componente fundamental, o sistema cadastral brasileiro. Nesse sentido, a presente proposta passa pelo estabelecimento do Sistema Nacional de Cadastro Territorial (SNCT) e sua estrutura operacional, bem como pela criação de um Serviço Nacional de Certificação e Credenciamento para o Cadastro Territorial (SNCCCT), integrados e articulados com estruturas já existentes - o Sistema Nacional de Gestão de Informações Territoriais (SINTER) e o Comitê Nacional de Certificação e Credenciamento (CNCC/INCRA/SIGEF). Para o estabelecimento do SNCCCT e as devidas integrações com as estruturas existentes, a pesquisa apresenta os ajustes necessários nas atuais estruturas, SINTER e INCRA/SIGEF para incorporação de todas as parcelas rurais, e não apenas dos imóveis rurais registrados, como acontece atualmente. Propõe-se ainda, para preenchimento de uma lacuna existente na gestão do cadastro territorial brasileiro, a criação de um inovador “Serviço Municipal de Certificação (de Imóveis e Parcelas Territoriais) e Credenciamento (de profissionais) para o Cadastro Territorial”, com funções e responsabilidades específicas, como sendo a estrutura básica do Serviço Nacional de Certificação e Credenciamento para o Cadastro Territorial (SNCCCT).

Palavras-chave: Cadastro Territorial. Governança Territorial. Sistemas de Administração Territorial.

⁵⁸ Universidade Federal da Bahia - UFBA, Departamento de Engenharia de Transportes e Geodésia, Salvador, Brasil e Universidade Federal do Paraná – UFPR, Programa de Pós-graduação em Ciências Geodésicas, Área de concentração em Fotogrametria e Sensoriamento Remoto. E-mail. suzanadrs@hotmail.com ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-8021-2246>

⁵⁹ Universidade Federal da Bahia - UFBA, Departamento de Engenharia de Transportes e Geodésia, Salvador, Brasil. E-mail. acaldas@ufba.br ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-7643-4882>

⁶⁰ Universidade Federal de Pernambuco - UFPE, Departamento de Engenharia Cartográfica, Recife, Brasil. E-mail. andreaftenorio@gmail.com ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-6765-9526>

⁶¹ Engenharia Geomática. E-mail: regisbueno@geovector.com.br ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-5078-5841>

Abstract: The main objective of this paper is to present and discuss the problems of land administration in Brazil, with particular focus on aspects related to the development and evolution of the cadastral system in the country, and to present a proposal for its systemic structuring. It proposes the creation of managerial and operational structures at the municipal level and general indications for structuring the management of state public lands, articulated and integrated nationally in the context of the Brazilian cadastral system, involving aspects related to enforcement and sharing of responsibilities in administrative, technical and legal perspectives. Brazil is characterized by several problems related to weaknesses in land governance. To face these problems it is necessary to consolidate an adequate land governance, consolidating more efficient conditions for the advancement of economic development, social equity and environmental management. In aiming at this consolidation, the first step must be to strengthen the land administration system, especially as regards aspects related to the development of a fundamental component, the Brazilian cadastral system. In this sense, this proposal involves the establishment of the National Cadastre System (SNCT) and its operational structure, as well as the creation of a National Cadastre Certification and Accreditation Service (SNCCCT), integrated and articulated with existing structures - the National Land Information Management System (SINTER) and the National Certification and Accreditation Committee (CNCC/INCRA/SIGEF). For the establishment of the SNCCCT and the due integrations with the existing structures, the research presents the necessary adjustments in the current structures, SINTER and INCRA/SIGEF for the incorporation of all rural parcels, and not only the properties as it happens today. It is also proposed, in order to fill an existing gap in the management of the Brazilian land registry, the creation of an innovative "Municipal Service of Certification (of Properties and Land parcels) and Accreditation (of professionals) for the Land Cadastre", with specific functions and responsibilities, as the basic structure of the National Service of Certification and Accreditation for the Land Cadastre (SNCCT).

Keywords: Cadastre. Land Governance. Land Administration Systems

1 INTRODUÇÃO

As organizações sociais passaram por mudanças significativas ao longo da história da humanidade, alterando a relação do homem com a terra. Essas transformações referem-se a mudanças na estrutura dos direitos fundiários e formas de controle da terra e de todos os seus recursos naturais e artificiais, numa tentativa de minimizar os efeitos provocados pela aceleração da degradação ambiental e desigualdades sociais. Esses controles, na maioria dos casos, são concedidos por leis, regulamentos, normas, decretos e aplicações de sanções; regramentos estabelecidos pelos Estados. Infelizmente, apesar da existência de uma estrutura legal para organização dos direitos de propriedade e controle do uso e ocupação territorial, muitos países não conseguem lidar com seus problemas fundiários, que vão desde o crescimento urbano desordenado à equidade social e gestão ambiental. Esses problemas passaram a ser uma preocupação internacional e motivaram uma série de ações para auxiliar países no desenvolvimento ou reforma de seus sistemas de administração de terras.

Instrumentos internacionais em apoio ao desenvolvimento sustentável, como as conferências mundiais organizadas pela Organização das Nações Unidas (ONU), vêm provocando mudanças significativas, em escala global, nas questões políticas, sociais e econômicas relacionadas ao uso e ocupação da terra e ao meio ambiente. Organismos

internacionais como a Federação Internacional de Geômetras (FIG)⁶² e ONU concordaram em cooperar em uma série de iniciativas sobre a posse da terra e o desenvolvimento de infraestruturas de administração territorial em apoio ao Desenvolvimento Sustentável, principalmente em países que enfrentam problemas de pobreza extrema e questões ambientais que devem ser trabalhadas sob o paradigma da moderna administração de terras.

Os principais documentos elaborados pela ONU, desde o Relatório Brundtland (1987) até a Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável (2015), e da cooperação entre ONU e FIG - Declaração de Bogor (1996) sobre reforma cadastral e, posteriormente, na Declaração de Bathurst (1999) - enfatizam a importância e necessidade do desenvolvimento de sistemas de administração de terras, ou a reformulação dos sistemas já existentes, como base para a implementação de políticas fundiárias e de gestão territorial objetivando assegurar a equidade social, o crescimento econômico e proteção ambiental para alcance da governança de terras em apoio ao desenvolvimento sustentável, formatando assim a moderna teoria da administração de terras.

A administração territorial moderna prevê a boa governança de terras a partir da estruturação de sistemas de administração de terras, pois, na atualidade, esses sistemas devem ser construídos para coletar, proteger, integrar e divulgar informações sobre o território, atendendo assim às necessidades do desenvolvimento sustentável. O documento *Framework for Effective Land Administration (UN-GGIM,2020)* foi elaborado para servir como um guia de política global, para desenvolver, renovar, reformar, fortalecer e modernizar os sistemas de administração e gestão da terra, tendo como um dos principais objetivos orientar na implementação de uma estrutura integrada de informação geoespacial para o setor fundiário e apoiar a realização das metas do desenvolvimento sustentável;

Neste contexto, tais sistemas constituem a base sobre a qual se assenta toda e qualquer operação referente à gestão da terra. Isto em razão de proporcionarem melhores capacidades de gestão quanto à organização sobre os direitos de propriedade, as restrições e as responsabilidades que incidem sobre o território. Proporcionam, portanto, maior eficiência às políticas fundiárias, aos usos da terra e de seus recursos, além de reduzir as disputas por terra e a sobrecarga do sistema judiciário. Este atual balizamento dado pelos organismos citados amplia o escopo que predominou historicamente, pois as nações desenvolveram seus sistemas de administração de terras como ferramenta para atender prioritariamente a tributação imobiliária e a manutenção dos mercados de terras, limitando sua função de proteger os direitos de propriedade, promoção do desenvolvimento econômico, promoção de igualdade e justiça social, preservação do meio ambiente e uso sustentável da terra.

No Brasil, vários esforços foram realizados na tentativa de se implantar um cadastro territorial bem estruturado. No entanto, em geral, a maioria desses esforços não tiveram resultados satisfatórios, pois o cadastro sempre foi visto como um instrumento de política tributária, não considerando seu papel central na gestão da terra e no planejamento. Por essa visão limitada da função, da importância e do potencial do sistema cadastral na governança de terras, o país não considera todos os aspectos relacionados à sua implementação e manutenção. Resultam destas descon siderações uma estrutura incompleta, fragmentada em diferentes instituições, desatualizada, com informações básicas sobre a terra dispersas em diferentes sistemas cadastrais. Estas características limitam sua capacidade de atingir o potencial máximo como instrumento fundamental de gestão de terras e ferramenta de apoio ao desenvolvimento sustentável (REYDON et al.

⁶² Tradução do original francês Federation Internationale des Geomètres, onde Geomètres é o equivalente no Brasil a Agrimensor ou ainda, na lingua inglesa, Surveyor, vide: <https://www.fig.net/index.asp>

2017). Esses problemas podem ser creditados principalmente devido à ausência de uma estruturação organizacional e de um ambiente regulador de abrangência nacional.

Nesse sentido, o artigo tem como principal objetivo apresentar e discutir os problemas da administração territorial no Brasil, com foco particular nos aspectos relacionados ao desenvolvimento e à evolução do sistema cadastral no país, e apresentar uma proposta de estabelecimento do Sistema Nacional de Cadastro Territorial (SNCT) e sua estrutura operacional, bem como a criação de um Serviço Nacional de Certificação e Credenciamento para o Cadastro Territorial (SNCCCT), integrados e articulados com estruturas já existentes - o Sistema Nacional de Gestão de Informações Territoriais (SINTER) e o Comitê Nacional de Certificação e Credenciamento (CNCC/INCRA/SIGEF/SNCI). Para o estabelecimento do SNCCCT e as devidas integrações com as estruturas existentes, o presente trabalho apresenta uma proposta para os ajustes necessários nas atuais estruturas, SINTER e INCRA/SIGEF/SNCI para incorporação de todas as parcelas rurais, e não apenas os imóveis rurais registrados como acontece atualmente. Propõe ainda, para preenchimento de uma lacuna existente na gestão do cadastro territorial brasileiro, a criação de um inovador “Serviço Municipal de Certificação (de Imóveis e Parcelas Territoriais Urbanas) e Credenciamento (de profissionais) para o Cadastro Territorial”, com funções e responsabilidades específicas, como sendo a estrutura básica do Serviço Nacional de Certificação e Credenciamento para o Cadastro Territorial (SNCCCT).

2 GOVERNANÇA DE TERRAS E O CADASTRO TERRITORIAL

Após as conferências mundiais realizadas a partir de 1990, a governança de terras passou a ser considerada como um dos pilares fundamentais para preservação do meio ambiente, erradicação da pobreza, promoção do progresso social e bem-estar para todos, em busca de um desenvolvimento sustentável. A governança de terras é um tipo particular de governança, associada às questões envolvendo direitos sobre a terra (posse, propriedade, e outras formas), e também concernentes às políticas, processos e estruturas através das quais são tomadas decisões sobre o acesso a terra e o seu uso, a forma pela qual essas decisões são implementadas e aplicadas, e como os interesses conflitantes são geridos (PALMER et al. 2009, p. 9 apud REYDON et al. 2017).

Ting (2002) define governança como a forma como as sociedades ordenam suas estruturas de poder para a tomada de decisões sobre direitos e responsabilidades públicas e privadas sobre a terra, de forma que reflita a mudança no equilíbrio de tais direitos e responsabilidades entre indivíduos, comunidade e estado.

Entretanto, somente após a publicação do relatório do Banco Mundial de 1992, versando sobre governança e desenvolvimento, foi que esse tema ganhou visibilidade internacional e passou a fazer parte das políticas de desenvolvimento, envolvendo aspectos políticos, administrativos, direitos, relações entre sociedade e estado e relacionamento de cada um de seus aspectos com as políticas fundiárias (OTTO; HOEKEMA, 2012). Segundo os autores, o debate sobre governança de terras é, em grande parte, conduzido por economistas preocupados com o desenvolvimento econômico em um país ou jurisdição, com foco na garantia do direito à terra, principalmente aos pequenos agricultores rurais e comunidades locais, objetivando implantação de políticas que visem operações de mercados de terra em âmbito local e global.

Com o intuito de melhorar a governança de terras e contribuir com os esforços globais e nacionais na erradicação da fome e da pobreza, com base nos princípios do desenvolvimento sustentável, colocando a terra como fundamental para o desenvolvimento, promovendo segurança nos direitos de ocupação / domínio e acesso

equitativo a terra, pesca e florestas, foram elaboradas pela Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura (FAO) as Diretrizes Voluntárias sobre a Governança Responsável da Posse de Terra, Pesca e Florestas no Contexto da Segurança Alimentar Nacional (DVGT), aprovado em maio de 2012 em sessão extraordinária do Comitê de Segurança Alimentar Mundial (CSA).

Estruturado em sete partes, as Diretrizes abordam aspectos da governança relacionada à ocupação da terra, discutindo as questões dos direitos e responsabilidades, política, estrutura legal e organizacional, destacando as obrigações que os estados têm na aplicação de instrumentos internacionais para promoção dos direitos humanos. No entanto, o documento recomenda que as diretrizes sejam interpretadas e aplicadas de acordo com as obrigações definidas na legislação nacional. Ainda de acordo com essas diretrizes, para se alcançar a governança de terras é necessária a implantação de um sistema de administração territorial, uma vez que estas são infraestruturas para a implementação de políticas de terras e respectivas estratégias de gestão para apoio ao desenvolvimento sustentável.

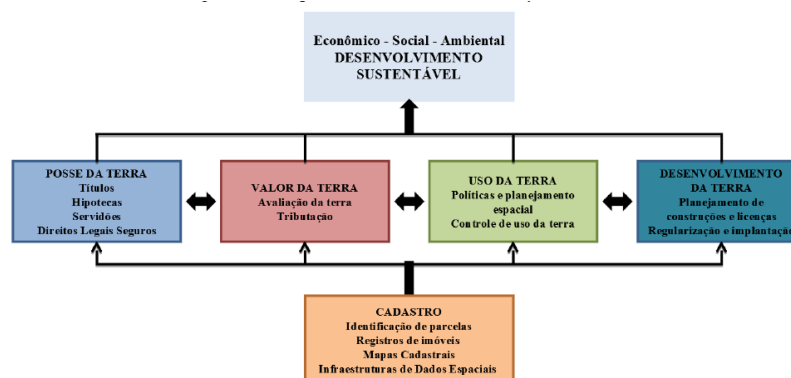
Um sistema de administração de terras fornece a um país a infraestrutura para implementação de políticas estratégicas para lidar com questões relacionadas à gestão territorial, como: garantia de posse e propriedade; estabelecimento de hipotecas como base para melhoria e desenvolvimento de mercados de terras eficientes; implantação de políticas e regulamentos para controle do uso e do desenvolvimento da terra; crescimento e movimento populacional; crescimento de favelas urbanas; a própria terra e todas as coisas que estão sob e sobre sua superfície; desenvolvimento e gerenciamento de ativos e recursos visando o desenvolvimento sustentável e redução da pobreza.

Para Williamson (2001), todas essas atividades dependem de alguma forma de uma infraestrutura de administração de terras que garanta a identificação, mapeamento e gerenciamento da complexa gama de direitos, restrições e responsabilidades (RRR) que incidem sobre o território. Ainda segundo Williamson et al. (2010), a implantação de um sistema de administração territorial tem início com um cadastro territorial adequado, com a identificação de parcelas de forma precisa nos mapas cadastrais. Sem a existência de um cadastro territorial, não é possível atender com eficiência as necessidades relacionadas à ocupação da terra, valor da terra, uso da terra e desenvolvimento da terra, tornando mais difícil o alcance do desenvolvimento sustentável, conforme ilustra a Figura 1.

Complementando, para Enemark (2010) as quatro funções da administração da terra (Figura 1) são inevitavelmente interrelacionadas, uma vez que os valores da terra são influenciados pelo seu uso atual e futuro, determinados pelo planejamento, zoneamento, regulamentos de uso e ocupação da terra, formalização de processos de posse e ocupação. Para este o autor, também os cadastros territoriais devem ser a base de tais sistemas e as informações devem ser integradas e compartilhadas por meio de infraestruturas nacionais de dados espaciais.

Nessa perspectiva, o grupo de trabalho FAO (2012) recomendou, entre outras iniciativas, que estados estabeleçam escritórios de registros de terras e levantamento de parcelas, como forma de garantir que todos possam ter acesso ao registro do seu direito de ocupação. Recomendou também que seja adotada uma precisão e/ou exatidão espacial para as parcelas, suficiente para sua identificação, atendendo as necessidades do levantamento, com aumento gradual de precisão, com as informações do registro e cadastro integradas, disponíveis a toda sociedade a partir das agências estaduais e municipais, compartilhadas de forma padronizada.

Figura 1 – Perspectiva Global da Administração Fundiária



Fonte: Adaptada de Enemark, Williamson e Wallace (2010).

A Declaração de Bathurst (FIG, 1999), apresentada na Conferência Internacional aberta em Melbourne, Austrália em 1999, também destacou a necessidade de se ter uma administração eficaz da terra, articulando princípios básicos relacionados ao acesso a terra e garantia dos direitos de propriedade, através da construção de instituições de administração territorial, que atendam às necessidades de cada sociedade. Recomendou que estas organizações devam pertencer a um serviço nacional que promova o compartilhamento de informações entre jurisdições, facilitando a administração a nível local, que descrevem - padrões, processos, meios tecnológicos de disseminação de informação necessária para apoiar a alocação, transferência, comercialização e uso da terra (FIG,1999), visão consolidada pela Declaração de Águas Calientes (FIG, 2004).

O Brasil é um país que, em todo seu território, verifica-se uma débil governança de terras, favorecendo a existência dos problemas fundiários, que vão desde conflitos de terras, déficit de moradias em área urbana, alto índice de terras ocupadas de forma irregular, destruição do meio ambiente – principalmente com aumento de queimadas na Amazônia e Pantanal, insegurança jurídica e desconhecimento de seu território (REYDON et al. 2017). Esses problemas são decorrentes, em grande parte, da inexistência de um cadastro territorial em que os limites das parcelas e imóveis estejam definidos de forma inequívoca, em atendimento ao princípio de especialidade do registro de imóveis.

Além disso, alguns cadastros existentes possuem um caráter declaratório dos dados e falta de informação gráfica/digital consistente, uma vez que no país não existe mapeamento cadastral sistemático. Outro grande problema é o desenvolvimento de cadastros de forma isolada, não possuindo interoperabilidade entre si, pois cada instituição implementa um sistema que atende apenas as áreas de sua competência e interesse, utilizando diferentes normas, padrões e conceitos para a definição de suas unidades cadastrais, promovendo um ambiente sem mecanismos nacionais que regulem de forma efetiva o uso e ocupação do solo urbano e rural. Tais problemas estão diretamente relacionados a um quadro institucional desarticulado e desconectado no desenvolvimento e gestão dos seus cadastros.

A solução de tais problemas passa pela estruturação de um órgão/instituição/comitê que assuma responsabilidades pela integração e solução das incoerências entre os sistemas existentes, além de definição de políticas e sua regulamentação. Bennett et al. (2012) destacam que tais instituições podem ser centralizadas ou descentralizadas, dependendo dos arranjos institucionais existentes, capacidade técnica, dimensão geográfica de cada país, tecnologias de informação e comunicação para gerenciamento e compartilhamento das informações cadastrais.

3 A ESTRUTURA CADASTRAL DO BRASIL

O sistema cadastral brasileiro pode ser melhor compreendido analisando sua estrutura fragmentada e não integrada, ora voltado para o ambiente rural, ora para o ambiente urbano, conforme discutido em seguida.

3.1 Cadastro Rural

O inventário das terras públicas e privadas no Brasil tem demonstrado problemas que atravessam séculos de existência da Nação. Em meados de 1850, compelido por uma nova ordem mundial, no século XIX o Império buscou reorganizar a questão com a Lei Orçamentária nº 317 de 21 de outubro de 1843, regulamentada pelo Decreto nº 482 de 14 de novembro de 1846. Instituiu-se o registro de hipotecas, diplomas considerados como o início do Registro Imobiliário no Brasil. Sobreveio a Lei nº 601, de 18 de setembro de 1850 e o Regulamento nº 1.318, de 30 de janeiro de 1854 – instituindo o chamado “Registro do Vigário”. O registro era confiado ao vigário de cada paróquia que registrava os imóveis de propriedade particular (SILVA 2008; PAIVA 2011).

Rui Barbosa buscou uma solução através do decreto nº 451-b, de 31 de março de 1890.

Estabeleceu-se então o registro e a transmissão de imóveis pelo sistema Torrens que, entretanto, teve pouca adesão. No contexto deste artigo foi conveniente apresentar o início da exposição de motivos deste decreto, demonstrando a longevidade do problema e destacando o pensamento de seu relator, alinhado com as soluções que já naquela época se concebiam, espelhado nas nações mais desenvolvidas, que tinham equacionada a questão, já naquele século:

“Generalissimo - a instituição consagrada no projecto que temos a honra de submeter-vos, representa a mais adeantada phase das idéas contemporaneas quanto á propriedade territorial, o mais bemfazejo de todos os regimens para o seu desenvolvimento e fructificação nas sociedades hodiernas. Consiste o seu fim em estabelecer um systema efficaz de publicidade immobiliaria, e commercializar a circulação dos titulos relativos ao dominio sobre a terra (BARBOSA, 1890, p. 1).

Sob uma retrospectiva histórica pode-se observar que a prática do apossamento predominou e persistiu, seja por razões primitivas - a dificuldade de se legitimar na Metrópole – ou seja por razões ainda persistentes, como a grilagem e a exploração irracional de recursos. Investe sobre as terras públicas e privadas, avança sobre os povos tradicionais; vale-se de confusões de limites e registros duplos, descrições tabulares impróprias e falta de visão de conjunto do espaço ocupado, em apoio ao planejamento. Nesta via o Estado ainda segue a reboque dos fatos.

Avanços nesta questão foram proporcionados com a instituição do Estatuto da Terra (1964), o Código Florestal (1965), a criação do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária e a Lei de Registros Públicos (1973) - LRP. Esta última, embora tivesse trazido grandes avanços em relação ao sistema de transcrições, manteve insuficientes os critérios de especialização objetiva, fixando-os aquém dos conceitos consagrados internacionalmente, com uso do posicionamento geodésico, retardando com isso o caminho para o saneamento da questão fundiária, a produção de informações cadastrais e a melhor gestão territorial.

A falta deste conceito na legislação brasileira permitiu que a especialização continuasse, no melhor dos casos, por conceitos topográficos, desconexos entre si. Neste

conceito, cada imóvel é descrito num sistema de coordenadas retangulares sem vínculo geodésico, impossibilitado, portanto, de conduzir a uma visão de conjunto das parcelas. A interpretação diversificada, permitida pelos termos anteriores da LRP e a pluralidade de padrões aportados à especialização de imóveis, conduziram vícios e inconsistências de toda a sorte ao registro por matrículas. Por conseguinte, grande parte das matrículas, ainda hoje, espelham falhas, comprometendo a tão desejada segurança jurídica, não apenas quanto ao princípio da especialidade objetiva, mas também quanto aos outros princípios como o da disponibilidade e mesmo o da publicidade, pois aquilo que não pode ser localizado e dimensionado inequivocamente, também perde a eficácia deste último princípio.

O posicionamento geodésico padronizado na LRP atendeu o princípio da especialidade três décadas após a sua promulgação; mesmo assim apenas para os imóveis rurais. Estas e outras adequações chegaram através da lei 10.267 de 28 de agosto 08 de 2001 e 10.931 de 02 de agosto de 2004. Com a modificação do artigo 176 da LRP instituiu-se o posicionamento geodésico (georreferenciamento) dos vértices dos limites, mas apenas entre os imóveis rurais, vinculando-os ao Sistema Geodésico Brasileiro (SGB), sob os padrões definidos pelo INCRA, nos casos de alteração de limites (desmembramentos, remembramentos), mudança de titularidade, ações judiciais e transferência, observados prazos específicos. Desde então 995.241 parcelas privadas e 96.335 parcelas públicas (21-11-22) foram incluídas nos sistemas SNCI - Sistema Nacional de Certificação de Imóveis - e SIGEF, totalizando 365,64 milhões de hectares cadastrados.

Muito embora a LRP traga obrigações ao imóvel público, no decorrer dos 20 anos do georreferenciamento, ainda resta uma grande quantidade de terras públicas a regularizar, por este instituto. Pode-se observar que o Estado brasileiro experimenta dificuldades em levar estes conceitos à grande parte das parcelas de domínio público. Esta dificuldade em cadastrar as terras públicas, saneando-os até seu registro, geram efeitos nas terras particulares como a dificuldade na obtenção de reconhecimento de seus limites. As Terras Indígenas (TI), por exemplo, adotaram procedimentos geodésicos em suas demarcações desde a década de 1970, sendo que parte destas terras estão inclusas no SNCI/SIGEF/SNCI. Unidades de conservação experimentam dificuldades em seu cadastro e registro, mas os Órgãos respectivos têm construído estratégias que permitem trazer ao SIGEF os imóveis desapropriados ainda sob um domínio dos expropriados para num segundo momento prosseguir com suas ações. Há também iniciativas de regularização de Unidades de Conservação como as do Estado de São Paulo que vem promovendo de forma sistemática o georreferenciamento, a certificação e a retificação de suas unidades. A malha viária brasileira experimenta uma condição inferior, pois embora tenham uma vantagem proporcionada pela definição do eixo da via, suas faixas de domínio são variáveis e mais complexas do que este eixos e carecem também de cadastro e registro em grande parte. Neste contexto há de se considerar, ainda, que existem vias desativadas que acabam se confundindo com parcelas privadas com o passar do tempo. Nos municípios é comum não haver a especialização de vias, áreas de preservação, áreas institucionais, entre outras, embora o artigo 195 da LRP venha ao seu auxílio, com a preferência ao georreferenciamento.

Com o padrão mínimo estabelecido pelo INCRA, os imóveis rurais públicos contam com uma diretriz para integração com um único cadastro. Esta diretriz aponta para um cadastro territorial unificado num só padrão, onde não é suficiente apenas migrar dados oriundos de mapeamentos em pequena escala, compilações ou levantamentos em padrões insuficientes. Dados com esta origem trazem um entendimento precário e acabam por gerar inconsistências. É imperioso que haja um esforço maior, no sentido de incluir as

parcelas públicas, dos três níveis de governo, num cadastro territorial nos moldes já consagrados pela atual LRP como o georreferenciamento dos imóveis rurais.

3.2 Cadastro Urbano

O cadastro urbano brasileiro não possui uma normativa legal que determine a sua estruturação. Os municípios têm a obrigação de ter receitas próprias, e sendo o imposto territorial uma das principais fontes de recursos, cadastros imobiliários são implementados prioritariamente como instrumentos de cobrança de tributos. Segundo Cunha et.al. (2019), as primeiras experiências de cadastro técnico urbano surgiram na década de 1950, com o objetivo de modernização e controle do IPTU, quando a Secretaria Federal de Habitação e Urbanismo - SERFHAU passa a financiar, com recursos do BNH, o Cadastro Técnico Municipal de médias e grandes cidades do país. Na época, o SERFHAU chegou a cadastrar mais de duzentas empresas que foram habilitadas a participar de concorrências públicas em todo o país para a execução do Cadastro Técnico Municipal. Na década de 1970, para que os pequenos municípios também tivessem a possibilidade de implantar o Cadastro Técnico Municipal, surge o Projeto CIATA - Convênio de Incentivo ao Aperfeiçoamento Técnico – que foi implantado, de forma experimental (1973/74), pela Secretaria de Economia e Finanças do Ministério da Fazenda do Brasil, com recursos do Programa de Assistência Técnica - PRAT e, por meio do Serviço Federal de Processamento de Dados (Serpro).

Segundo documentos e manuais produzidos pelo Serpro/Ministério da Fazenda à época, o Projeto CIATA foi desenvolvido para ser executado mediante a ação conjunta e conveniada entre os três níveis de governo (federal, estadual e municipal), para constituir um sistema dinâmico de coleta e tratamento de informações, tendo como meta o aperfeiçoamento técnico-administrativo do município, por meio da elaboração de um Cadastro Técnico Urbano (CTU). Trata-se da primeira iniciativa formal de estruturação metodológica do cadastro urbano pelo governo federal, iniciativa que balizou a estruturação e implementação do cadastro imobiliário na maioria dos municípios brasileiros (Cunha et.al, 2019).

Apesar do modelo do projeto CIATA ter sido pensado para a implementação de cadastros em meio analógico, com a disseminação dos meios digitais, este mesmo modelo foi adotado para os cadastros informatizados, sendo ainda o modelo predominante na maioria dos municípios brasileiros.

Apenas a partir de 2003 surgiram novas propostas de estruturação de cadastros urbanos nos municípios brasileiros, por iniciativa do Ministério das Cidades. Como resultado de ações de apoio à modernização das administrações municipais, foi reconhecido o papel do cadastro como um instrumento transversal de apoio à tomada de decisão e apoio ao desenvolvimento de políticas públicas. Para atender a essas necessidades, o cadastro deveria ter um caráter multifinalitário, e foram desenvolvidas ações visando auxiliar as administrações municipais na implementação de cadastros territoriais multifinalitários. O principal resultado desse trabalho foi a publicação da Portaria 511, de dezembro de 2009, que de 07 de dezembro de 2009, que instituiu as Diretrizes para a Criação, Instituição e Atualização do Cadastro Territorial Multifinalitário (CTM) nos Municípios Brasileiros. A partir da publicação da portaria, foram promovidas ações de capacitação de técnicos municipais, tendo como conteúdo os conceitos e métodos propostos na normativa, baseados nos princípios dos cadastros internacionais.

A dificuldade na concretização dos objetivos destas iniciativas é que a portaria tem caráter de orientação, diferentemente de uma lei, que teria o poder de obrigação de fazer. Em 2015, foi apresentado na câmara dos deputados o Projeto de Lei 3876-A baseado nas

diretrizes da portaria, no entanto a proposta ainda não evoluiu para a discussão e aprovação da lei. No período de 2019 a 2022, o Ministério de Desenvolvimento Regional - MDR financiou a atualização da Portaria 511, e o mesmo grupo responsável pela sua elaboração realizou a atualização, que foi publicada em novembro de 2022 como a Portaria 3242, do MDR.

Do ponto de vista técnico, os territórios urbanos brasileiros não têm o suporte de uma legislação como a lei 10.267, que exige o georreferenciamento dos imóveis rurais. A caracterização dos imóveis é baseada em métodos topográficos ou fotogramétricos, e o nível de confiabilidade da descrição das parcelas depende dos recursos disponíveis nas prefeituras.

Diferentemente do cadastro rural, que está baseado em lei federal que estabelece a competência de instituições nacionais para a sua implementação, o cadastro urbano carece de definição destas competências. Nas áreas urbanas, onde a dinâmica territorial é muito acentuada, e a pressão pelo uso e ocupação da terra é mais intensa, não há a determinação de uma instância responsável pela instituição dos cadastros. Por essa razão, é fundamental a definição de uma estrutura organizacional que possa cumprir esse papel normatizador.

4 A PROPOSTA DE ESTRUTURAÇÃO SISTÊMICA PARA O CADASTRO TERRITORIAL BRASILEIRO

Para a estruturação de sistemas cadastrais deve-se levar em consideração os pressupostos de complexidade, instabilidade e intersubjetividade, como proposto no pensamento sistêmico, fundamental para entender ambientes complexos e propor soluções aos desafios atuais (Borges, 2000). Como os sistemas cadastrais, por natureza, são ambientes complexos e desafiadores, onde a gestão integrada deve ser considerada em todo o processo, tal estrutura pode contribuir para a compreensão da interrelação das características políticas, sociais, religiosas, culturais, fundiárias, administrativas e tecnológicas de cada país ou jurisdição, que influenciam no desenvolvimento dos sistemas cadastrais.

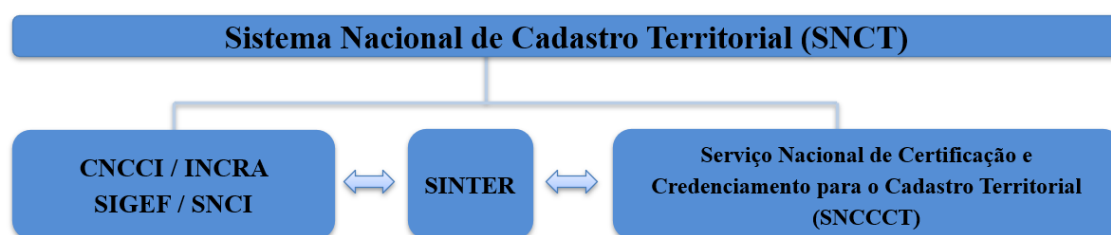
Muitos são os desafios ainda vivenciados na estrutura cadastral brasileira, dentre eles destacam-se: a fragmentação da administração do cadastro territorial brasileiro; o desconhecimento de terras devolutas; as fragilidades dos cadastros existentes; a desconexão entre cadastro e registro de imóveis no âmbito urbano; a incoerência entre cadastro e registro de imóveis no cadastro rural – mesmo já estando estabelecido e estruturado; a falta de normas e padrões para o desenvolvimento do cadastro urbano; as diferentes metodologias, normas e padrões adotados para elaboração dos cadastros temáticos. Muito se fala na superação de tais problemas a partir da integração entre sistemas cadastrais. Entretanto, uma integração sem uma direção articulada, seja pela criação de um órgão responsável ou arranjo entre as instituições existentes, ou ambos, a superação de tais problemas torna-se de difícil alcance.

A partir da Lei 10.267/2001, consolidou-se no Brasil o georreferenciamento dos imóveis rurais, como sendo uma eficiente metodologia para possibilitar a garantia do princípio da especialidade objetiva do registro imobiliário. A confiabilidade que a sociedade deposita no processo de georreferenciamento, é reflexo de arranjos técnicos e gerenciais que se mostraram eficientes. As especificações técnicas do processo de medição georreferenciada possibilitaram a perenidade e segurança na espacialização dos imóveis, com a determinação das posições geodésicas dos limites, com as respectivas incertezas posicionais. Por outro lado, estabeleceram-se as articulações institucionais necessárias para a gestão do sistema, com avanços significativos no intercâmbio de informações entre o INCRA, a RFB, e os Cartórios de Registro de Imóveis.

No entanto, esses avanços se restringiram ao imóvel rural registrado ou passível de registro, não ocorrendo o mesmo, nem com o imóvel urbano, e nem com as demais parcelas territoriais urbanas e rurais. Assim, almejando para o Brasil o desenvolvimento de um sistema cadastral que abranja o imóvel e todas as demais parcelas territoriais, propõe-se a construção de uma estrutura administrativa, a partir de um Sistema Nacional de Cadastro Territorial (SNCT).

A estrutura básica do SNCT seria constituída pelo Comitê Nacional de Certificação e Credenciamento do INCRA (CNCCI/INCRA/SIGEF/SNCI), pela estrutura operacional do SINTER (Sistema Nacional de Gestão de Informações Territoriais), sob responsabilidade da Receita federal do Brasil (RFB), e por uma estrutura a ser criada, aqui denominada de Serviço Nacional de Certificação e Credenciamento para o Cadastro Territorial (SNCCCT) (Figura 2). O SNCT seria uma instância administrativa com uma estrutura enxuta, dotada de um caráter gerencial normativo, responsável por formular políticas, propor legislações e normas específicas, estabelecer arranjos institucionais, e coordenar as articulações e as interações entre as três instâncias operacionais de caráter nacional - o CNCCI/INCRA/SIGEF/SNCI, o SINTER, e o SNCCCT, como apresentado e discutido em Silva et. al (2021).

Figura 2 - Proposta de estruturação para o Cadastro Territorial Brasileiro



Fonte: os autores (2022)

Como o projeto de desenvolvimento e implantação do SINTER prevê a integração de todos os cadastros em um único banco de dados, conforme sua implantação, o SINTER exercerá um papel igualmente fundamental nesse processo, por integrar, em um banco de dados espaciais, o fluxo dinâmico de dados jurídicos produzidos pelos serviços de registros públicos ao fluxo de dados fiscais, cadastrais e geoespaciais de imóveis urbanos e rurais produzidos no Brasil. Portanto, a integração do SINTER ao SNCT é essencial, principalmente para o processo de padronização e homogeneização dos dados cadastrais que deve ser estabelecido. Cabe ressaltar que, além da integração dos cadastros em um único banco de dados, utilizando o Cadastro Imobiliário Brasileiro (CIB), o sistema também resolverá um importante problema do cadastro urbano do país, a integração entre cadastro e registro de imóveis. Os protocolos de integração do SINTER com o Registro de Imóveis já estão concluídos e em fase de implementação.

A atual estrutura do CNCCI/INCRA/SIGEF/SNCI abrange somente o imóvel rural registrado ou passível de registro. No contexto da proposta de um Sistema Nacional de Cadastro Territorial (SNCT), torna-se necessário ampliar essa abrangência para o conjunto dos imóveis rurais e outras parcelas territoriais rurais, a exemplo dos imóveis sob regime de posse, as áreas protegidas, as faixas de domínio, as áreas públicas federais, estaduais e municipais, dentre outras.

Nesse sentido, a depender de como os arranjos institucionais se consolidam, a situação mais adequada seria, mediante ajustes legais, adequações administrativas e parcerias institucionais, ampliar a atual estrutura do CNCCI/INCRA/SIGEF/SNCI para

absorver a responsabilidade na certificação de todos os imóveis rurais e das outras parcelas territoriais do meio rural. E nesse caso, a abrangência do SNCCCT seria especificamente o conjunto dos imóveis urbanos e outras parcelas territoriais urbanas.

O SNCCCT pode ser constituído administrativamente por um órgão ou instituição, ou mesmo funcionar como um Comitê Nacional análogo ao CNCCI/INCRA/SIGEF/SNCI. O SNCCCT teria a missão de definir as diretrizes e um padrão nacional de procedimentos para as inovadoras estruturas operacionais, responsáveis pela execução dos Serviços de Certificação, a serem criadas nos municípios e demais órgãos produtores de cadastros territoriais de referência ou temáticos, de forma isolada ou compartilhada. Os Serviços Locais de Certificação seriam estruturas administrativas responsáveis por validar e certificar os levantamentos georreferenciados nos imóveis e parcelas territoriais que forem produzidos, a exemplo do que já ocorre com o imóvel rural no âmbito do SIGEF/INCRA. Enquanto estrutura gerencial, o SNCCCT teria como atribuições principais:

I. Estabelecer as Normas Técnicas para o Georreferenciamento de imóveis e parcelas territoriais, que não forem abrangidos pelo Manual Técnico para Georreferenciamento de Imóveis Rurais (INCRA, 2022);

II. Definir diretrizes para o Credenciamento de Profissionais habilitados a executarem serviços de georreferenciamento de imóveis e parcelas territoriais, em atendimento às Especificações Técnicas estabelecidas, bem como os critérios de descredenciamento;

III. Coordenar, normatizar, acompanhar e definir diretrizes das atividades de certificação de peças técnicas de imóveis e parcelas territoriais, a serem desenvolvidas pelos Serviços Locais de Certificação;

Nos arranjos institucionais para possibilitar a criação dos Serviços Locais de Certificação, devem se levar em conta as variadas situações que podem ocorrer face às características culturais e estruturais das instituições brasileiras. Alguns municípios e instituições já possuem grau de maturidade e as condições necessárias para criar seu Serviço Local de Certificação, mediante ajustes e adequações em suas atuais estruturas. No entanto, muitos outros municípios terão dificuldades. Uma alternativa seria estabelecer uma política de incentivos aos municípios, bem como estimular a criação dessa estrutura via consórcios municipais, ou mesmo contar com o suporte dos governos estaduais.

Os Serviços Locais de Certificação seriam as estruturas operacionais responsáveis pela execução das atividades de certificação de imóveis e parcelas territoriais e pelo credenciamento dos profissionais. Alguns aspectos a serem considerados:

I. A execução das atividades de georreferenciamento dos imóveis e parcelas territoriais seriam realizadas por profissionais credenciados pelo Serviço Local de Certificação, que teria também a prerrogativa de estabelecer os critérios de descredenciamento em aderência aos critérios estabelecidos pelo SNCCCT;

II. Todo serviço de georreferenciamento para fins de certificação deve ter a devida Anotação de Responsabilidade Técnica (ART) do profissional credenciado;

III. A certificação das peças técnicas do georreferenciamento dos imóveis e parcelas territoriais teria por base os requisitos estabelecidos por especificações técnicas pelo SNCCCT;

IV. Os Serviços Locais de Certificação seriam responsáveis pela construção e manutenção da base cadastral territorial;

V. Importante garantir que a equipe do núcleo operacional dos Serviços Locais de Certificação, sejam constituídos, exclusivamente, por profissionais habilitados a assumir responsabilidade técnica pelos serviços de georreferenciamento de imóveis e parcelas territoriais.

Os Serviços de Certificação não se restringiriam aos processos de levantamentos cadastrais georreferenciados com precisão posicional dos limites dos imóveis e parcelas territoriais, não obstante ser esse procedimento uma meta a se atingir em muito longo prazo para o conjunto da estrutura fundiária brasileira. A experiência internacional, principalmente com os cadastros fit-for-purpose (FFP), bem como o aprendizado com o processo de certificação do georreferenciamento dos imóveis rurais brasileiros (INCRA/SIGEF), indicam um processo a ser construído passo a passo. E nesse sentido, torna-se necessário estabelecer um padrão nacional para a construção de bases cadastrais com geometrias dos imóveis e todas as demais parcelas territoriais, certificadas ou não. Os imóveis e parcelas certificadas teriam que atender as precisões posicionais especificadas. Os imóveis e parcelas não certificadas seriam integradas ao sistema de cadastro, desde que estabelecidas com qualidade especificada por alguma precisão posicional conhecida ou estimada, e seriam paulatinamente elevadas à condição de certificada quando submetida ao processo de certificação do georreferenciamento.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Nas duas últimas décadas, têm-se observado avanços significativos do entendimento do cadastro no Brasil, passando de uma visão puramente tributária para uma ferramenta que possa atender demandas de políticas de ordenamento territorial, uso e ocupação do solo, e de desenvolvimento sustentável econômico, social e ambiental.

A proposta apresentada de uma estrutura sistêmica para o Cadastro Territorial brasileiro, preencheria uma lacuna da atual estrutura cadastral brasileira, que não tem uma organicidade com abrangência em todo o território nacional.

A proposta consiste num Sistema Nacional de Cadastro Territorial (SNCT), articulando os ambientes de execução e de gestão dos cadastros territoriais no Brasil, com uma inovadora estrutura, o SNCCCT voltado para os imóveis e parcelas territoriais urbanas, com o CNCCI/INCRA/SIGEF/SNCI ampliando as ações para todos os imóveis e parcelas territoriais rurais, e ambos conectados ao SINTER que funcionará como ambiente integrador dos cadastros com o registro. Como o município se constitui na engrenagem mais frágil do atual sistema cadastral, propõe-se a criação dos Serviços Locais (Municipais) de Certificação, integrado pelo Sistema Nacional de Certificação e Credenciamento para o Cadastro Territorial (SNCCCT). Com isso, o sistema cadastral brasileiro, se tornaria uma ferramenta importante e forte impacto para a administração territorial no país.

Cabe esclarecer que a proposta aqui presente consiste em diretrizes gerais, sendo necessários os instrumentos políticos e legais, assim como aconteceu na estruturação da Lei 10.267/2001, para sua devida efetivação, e assim elevar o cadastro brasileiro ao patamar de uma ferramenta efetiva para a administração e governança de terras.

Referências

AANESTAD, M.; MONTEIRO, E.; NIELSEN, P. Infraestruturas de informação e bens públicos: implicações analíticas e práticas para IDE. *Tecnologia da Informação para o Desenvolvimento*, 13 (1) (2006), pp. 7 – 25.

BARBOSA, J. de A. *Distinção entre Cadastro de Terras e Registro de Imóveis. Cadastro Territorial no Brasil: perspectivas e o seu futuro*. Belém: UFPA, 2018.

BARBOSA, R.; CAMPOS SALLES, M. F; GLICERIO, F. Decreto-451-b-31-maio-1890-516631-exposicaodemotivos-pe. <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1824-1899/decreto-451-b-31-maio-1890-516631-norma-pe.html> Acesso: 22/11/2022.

BENNETT, A. R.; RAJABIFARD, A.; WILLIAMSON, I.; WALLACEB J. On the need for national land administration infrastructures. *Science Direct Land Use Policy journal*. 2012. Disponível em: <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0264837711000627#bib0185>. Acesso em: 10 maio de 2020.

BENNETT, R. M. *Property Rights, Restrictions, and Responsibilities: their nature, design, and management*. 2007. 404p. Thesis, Engineering, Department of Geomatics, The University of Melbourne, Australia, 2007.

BOGAERTS, T.; WILLIAMSON, I. P.; FENDEL, E. M. The role of land administration in the accession of Central European Countries to the European Union. *Journal of Land Use Policy*, 19 (2002), pp. 29-46

BOGAERTS, T.; WILLIAMSON, I.P.; FENDEL, E.M. The role of land administration in the accession of Central European Countries to the European Union *Journal of Land Use Policy*, 19 (2002), pp. 29-46.

BORGES, M. A. V. *Análise da potencialidade de sinergia entre o pensamento sistêmico e a simulação computacional*. 2000. 224p. Dissertação. Programa de Pós-Graduação em Engenharia de Produção. UFRGS, Porto Alegre, 2000.

BRASIL. Norma de Execução INCRA /DF/ Nº 77 de 23 de agosto de 2013. *Diário Oficial da União, Brasília, DF, n. 170, 9 set. 2013. Seção 1, p. 67.*

BRASIL. Norma de Execução INCRA /DF/ Nº 122 de 27 de dezembro de 2019. *Diário Oficial da União, Brasília, DF, n. 252, 31 dez. 2019. Seção 1, p. 60.*

CARDOSO, A. C. A. de S. *O Sistema Nacional de Gestão de Informações Territoriais (SINTER) como instrumento de governança fundiária: análise do Decreto 8.764/16 Cadastro territorial no Brasil: perspectivas e o seu futuro*. Belém: UFPA, 2018.

CARNEIRO, A. F. T. *Proposta de reforma cadastral visando à vinculação entre cadastro e Registro de Imóveis*. 2000. 204p. Tese. Programa de Pós-graduação em Engenharia Civil. UFSC, Florianópolis, 2000.

CARNEIRO, A.F.T. *Cadastro Imobiliário e Registro de Imóveis – A lei 10.267 e seus regulamentos*. Porto Alegre: Sergio Fabris, 2003.

COLEMAN, D.; NEBERT, D. Construindo uma infraestrutura de dados espaciais na América do Norte. *Cartography and Geographic Information Science*, 25 (3) (1998), pp. 151 – 160.

CUNHA E. M. P., OLIVEIRA F. H., JULIÃO, R. P., CARNEIRO, A. F. T. *O Cadastro Urbano no Brasil: histórico e evolução*. *Geografia e Ordenamento do Território, Revista Eletrônica*. Centro de Estudos de Geografia e Ordenamento do Território. <http://cegot.org>. ISSN: 2182-1267

DALE, P.; MCLAUGHLIN, J.D. *Land Administration*. Oxford University Press, New York, United States (1999).

DANTAS, Y. V. *Sistema Multifinalitário de Cadastros - Contribuição Conceitual com ênfase nas Restrições Ambientais Do Brasil*. 2017. 269p. Tese. Programa de Pós-graduação em Arquitetura e Urbanismo. UFBA, Salvador, 2017.

DAYRELL C. de C, TABAK B. M. O sistema nacional de informações territoriais (SINTER): um problema de direito de propriedade, *Revista de Direito da Cidade*. <https://www.researchgate.net/publication/320656236>.

ENEMARK, S.; WILLIAMSON I.P.; WALLACE, J. Building modern land markets. In *developed economies Journal of Spatial Sciences*, 50 (2) (2005), pp. 51-68.

ENEMARK, S.; Infraestruturas de administração de terras para o desenvolvimento sustentável. *Property Management*, 19 (5) (2001), pp. 366 – 383.

FAO. Diretrizes voluntárias sobre a governança responsável de posse de terras, pescas e florestas no contexto de Segurança alimentar da posse. Roma, 2012. Disponível em: <http://www.fao.org/3/i2801e/i2801e.pdf>. Acesso em: 25 junho 2020.

FIG. Statement on the Cadastre. FIG publications n.11. Copenhagen: International Federation of Surveyors (FIG), 1995. Disponível em: <https://www.fig.net/resources/publications/figpub/pub11/figpub11.asp>. Acesso em 26/07/2020.

FIG. The Bathurst Declaration on Land Administration for Sustainable Development. Copenhagen: International Federation of Surveyors (FIG), 1999. Disponível em: <https://www.fig.net/resources/publications/figpub/pub21/figpub21.asp>. Acesso em 28/07/2020.

FIGUR R. L. Análise comparativa entre o Sistema Cadastral da Alemanha e as Diretrizes para o Cadastro Territorial Multifinalitário brasileiro. 2011. 194p. Dissertação. Programa de Pós-graduação em Engenharia Civil. UFSC, Florianópolis, 2011.

FINLEY, D. B.; ARSENEAU, B.; MCLAUGHLIN, J. D.; COLEMAN D. J.; A infraestrutura de informação territorial provincial para New Brunswick: das primeiras visões ao design à realidade *Geomatica*, 52 (2) (1998), pp. 165 – 175.

GROOT, R. Infraestrutura de dados espaciais (SDI) para gestão sustentável da terra. *TCI*, 3 (4) (1997), pp. 287 – 294.

LASKOS A. A., CAZELLA A. A., REBOLLAR P. B. M. O Sistema Nacional de Cadastro Rural: história, limitações atuais e perspectivas para a conservação ambiental e segurança fundiária, 2016. *Desenvolv. Meio Ambiente*, v. 36, p. 189-199, abr. 2016.

LOCH, C.; ERBA, D. A. Cadastro técnico multifinalitário rural e urbano. Cambridge, MA: Lincoln Institute of Land Policy. 2007. 142 p.

LODI, J. B. A estrutura matricial e a estrutura sistêmica: dois novos tipos de organização. *RAE-Revista de Administração de Empresas*, [S.l.], v. 10, n. 4, p. 157-179, out. 1970. ISSN 2178-938X. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rae/article/view/40524/39253>>. Acesso em: 08 Out. 2020.

MINISTÉRIO DAS CIDADES. Manual de Apoio – CTM: Diretrizes para a criação, instituição e atualização do cadastro territorial multifinalitário nos municípios brasileiros. Brasília, 2010.

NRC. National Research Council. National Land Parcel Data - A Vision for the Future. National Academy Press, Washington, DC, United States (2006)

NRC. National Research Council. Procedures and Standards for a Multipurpose Cadastre. National Academy Press, Washington, DC, United States (1983).

PAIVA, C. DOS A. Proposta de integração entre os dados do cadastro imobiliário urbano e do registro de imóveis. 2016. 109p. Dissertação. Programa de Pós-Graduação em Ciências Geodésicas. UFPR, Curitiba, 2016.

PAIVA L., J. P. Registro Torrens: as razões da sua integração ao atual sistema comum. Fórum de Assuntos Fundiários. Conselho Nacional de Justiça. 29 e 30 de setembro de 2011 - Brasília-DF.

PAIXÃO, S., HESPANHA, J. P.; GHAWANA T.; CARNEIRO, A.F.T.; ZEVENBERGEN J. Modelling Brazilian Indigenous Tribes Land Rights with ISO 19152 LADM. Land Administration Domain Model Workshop. (2013)

PINTO, M. M. R. O profissional com procuração pública como responsável técnico pelo cadastro Imobiliário para fins de registro público. 2001. Dissertação. Programa de Pós-Graduação em Engenharia Civil. UFSC, Florianópolis, 2001.

PURIFICAÇÃO N. R. S. DA. Proposta de modelagem e implementação de um sistema integrado para os Cadastros brasileiros e Projetos de Regularização Fundiária Urbana de acordo com a ISO 19.152 – LADM. 2020. 97p. Dissertação. Programa de Pós-Graduação em Ciências Geodésicas e Tecnologias da Geoinformação. UFPE, Recife, 2020.

REYDON, B. et al. Governança de Terras: Da Teoria à Realidade Brasileira. Edição 1. Brasília: FAO/SEAD, 2017. Disponível em: <http://www.fao.org/3/a-i7789o.pdf>. Acesso em: 05 de fev. de 2020.

ROBERGE, D., KJELLSON, B. What Have Americans Paid (and Maybe the Rest of the World) for Not Having a Public Property Rights Infrastructure. FIG Working Week Surveyors, Key Role in Accelerated Development, Eilat, Israel. http://www.fig.net/pub/fig2009/papers/ts04a/ts04a_roberge_kjellson_3287.pdf.

ROBERGE, D.; KJELLSON, B. What Have Americans Paid (and Maybe the Rest of the World) for Not Having a Public Property Rights Infrastructure. FIG Working Week Surveyors, Key Role in Accelerated Development, Eilat, Israel (2009). http://www.fig.net/pub/fig2009/papers/ts04a/ts04a_roberge_kjellson_3287.pdf.

SANTOS, J. C.. Análise da aplicação do modelo de domínio de conhecimento em administração territorial (LADM) ao cadastro territorial urbano brasileiro – estudo de caso para o município de Arapiraca. 2012. 138p. Dissertação. Programa de Pós-Graduação em Ciências Geodésicas e Tecnologias da Geoinformação. UFPE, Recife, 2012.

SILVA, L. O. Terras devolutas e Latifúndio: efeitos da lei de 1850 - 2ª ed. – Campinas, SP: Editora da UNICAMP, 2008. ISBN 078-85-268-0821-8

SILVA, S. D. R. S. e.. Sistematização e modelagem dos direitos, restrições e responsabilidades no cadastro territorial no contexto do sistema de administração territorial brasileiro. Tese. Programa de Pós-Graduação em Ciências Geodésicas. UFPR, Curitiba, 2022.

SILVA, S. D. R. S. e; BRANDÃO, . A. C. .; CARNEIRO, A. F. T.; ANTUNES, A. F. B. Por uma Estruturação Sistêmica e de Abrangência Nacional para o Cadastro Territorial Brasileiro. Revista Brasileira de Cartografia, [S. l.], v. 73, n. 2, p. 685–706, 2021. DOI: 10.14393/rbcv73n2-57862. Disponível em: <https://seer.ufu.br/index.php/revistabrasileiracartografia/article/view/57862>. Acesso em: 26 nov. 2022.

SOUZA D. V. de, COSTA D. C., OLIVEIRA H. C. de. O Potencial do Sistema Nacional de Gestão de Informações Territoriais (Sinter) como Ferramenta de Transparência e Integração de Cadastros, Revista Brasileira de Cartografia. <https://doi.org/10.14393/revbrascartogr>. ISSN 1808-0936.

TRECCANI, G. Título de Posse e a Legitimação de Posse como Formas de Aquisição da Propriedade. In: Revista da Procuradoria Geral do Estado do Pará. Belém: Paragraphics, 2009. Disponível em: https://direito.mppr.mp.br/arquivos/File/Politica_Agraria/7TRECCANITitulodePosse.pdf. Acesso em: 08 de out. De 2020.

UN-FIG, 1999 UN-FIG The Bathurst Declaration UN-FIG International Workshop on Land Tenure and Cadastral Infrastructures in Support of Sustainable Development, Bathurst, Australia (1999).

UN-GGIM. Framework for Effective Land Administration: A reference for developing, reforming, renewing, strengthening or modernizing land administration and management systems. United Nations Committee of Experts on Global Geospatial Information Management (UN-GGIM), 2020. Disponível em: https://ggim.un.org/meetings/GGIM-committee/9th-Session/documents/E_C.20_2020_10_Add_1_LAM_background.pdf. Acesso em 01 ago. 2020

WILLIAMSON, I. P. Land administration “best practice” providing the infrastructure for land policy implementation. *Journal of Land Use Policy*, 18 (4) (2001), pp. 297-307

WILLIAMSON, I. P.; ENEMARK, S.; RAJABIFARD, A.; WALLACE, J. *Land Administration and Sustainable Development* ESRI, United States (2010)

WILLIAMSON, I. P.; ENEMARK, S.; RAJABIFARD, A.; WALLACE, J. *Land Administration and Sustainable Development*. ESRI, United States (2010).

REGISTRO DE IMÓVEIS E PROTEÇÃO AMBIENTAL: os limites do Cadastro Ambiental Rural – CAR e a importância da concentração de informações na matrícula.

Antonio Carlos Apolinário de Souza Cardoso⁶³

Dauana Santos Ferreira⁶⁴

Girolamo Domenico Treccani⁶⁵

Resumo: O registro imobiliário brasileiro nasceu como um mecanismo de publicidade e proteção ao crédito hipotecário (LAGO, 2008). Portanto, sua origem é atrelada ao fomento da circulação de riquezas, característica que segue atual (Lei nº 6.015 de 1973), pois a publicidade e a aquisição da propriedade constituem seus pilares, por isso é enxergado como uma extensão do direito civil. Entretanto, esta concepção que restringe o direito registral à seara privada é posta em xeque por autores como SALLES (2012) e HILL (2020), que defendem que o direito registral não passaria indiferente à constitucionalização e a publicização do direito. Para SALLES (2012) os aspectos públicos, notadamente de direito administrativo, conformam a competência registral, sendo a qualificação registral manifestação de poder polícia, dever-poder que é exercido a partir do controle de legalidade amplo, não restrito ao direito privado. O direito agrário, conforme o art. 22 da Lei nº 4.947/66, que condiciona a realização de atos de registro à prévia averbação do Certificado de Cadastro de Imóvel Rural – CCIR, demonstra a influência agrarista na disciplina registral. Por sua vez, o art. 20 da Lei nº 9.393/1996, dispôs que o oficial, no momento da apresentação do CCIR, deve exigir a comprovação da regularidade fiscal imobiliária; mais recentemente, o art. 10 do Decreto Federal nº 4.449/02 impõe a prévia averbação da descrição georreferenciada, acompanhada da certificação de não sobreposição conferida pelo INCRA. Portanto, o registro imobiliário tem se tornado um instrumento de fiscalização das regras afetas a administração e uso da terra. Dessa maneira, o cartório de imóveis tem se tornado importante instrumento a serviço da governança fundiária, pois concentra informações acerca da propriedade, cadastro rural, regularidade fiscal, ambiental e dados espaciais do imóvel. O artigo 270, VI do Código de Normas dos Serviços Notariais e de Registro do Estado do Pará (Provimento Conjunto nº 002/2019, CJRMB/CJCI) determina que um dos: “requisitos indispensáveis à escritura pública que implique alienação de imóveis”, é a apresentação do Cadastro Ambiental Rural. O CAR é um instrumento de proteção ambiental de abrangência nacional e tem como finalidade integrar as informações ambientais das propriedades e posses rurais, compondo base de dados para controle, monitoramento, planejamento ambiental e econômico e combate ao desmatamento. Ocorre que o CAR isoladamente tem se mostrado insuficiente para cumprir os seus objetivos, sua vulnerabilidade decorre da natureza declaratória das informações nele contidas oportunizando as práticas de grilagem de terras, principalmente em áreas nas quais o processo de formação da propriedade privada da terra está em curso (CASULA, 2021), por isso se faz necessário a integração de dados do Cadastro Ambiental Rural aos demais

⁶³ Mestre e Doutorando em Direito - PPGD/UFPA. Tabelião e Registrador em Curionópolis/PA. E-mail: acapolinariocardoso@gmail.com

⁶⁴ Mestre e Doutoranda em Direito - PPGD/UFPA Docente do Quadro Efetivo do IFPA, E-mail: dauanasf@gmail.com

⁶⁵ Pós Doutorando na "Università degli Studi di Trento" (Itália) e na Universidade Federal de Goiás. Doutor em Desenvolvimento Sustentável do Trópico Úmido pelo Núcleo de Altos Estudos Amazônicos da Universidade Federal do Pará. Mestre em Direito Agrário pela Universidade Federal do Pará. Professor dos Cursos de Pós-Graduação e Graduação em Direito da Universidade Federal do Pará e da Universidade Federal de Goiás. Advogado. E-mail: girolamo@ufpa.br

cadastros rurais e ao registro imobiliário. Tal integração possibilitaria que as informações do CAR transcendessem às questões ambientais para as quais ele foi delegado, além de que suas informações integradas poderiam ser validadas pelos demais cadastros e registros imobiliários. Este estudo segue o método hipotético-dedutivo trazendo o seguinte problema de pesquisa: de que maneira o registro de imóveis pode contribuir com a proteção ambiental? A hipótese levantada é: que o registro de imóveis tem se tornado importante agente fiscalizador do uso da terra rural, portanto a integração do cadastro ambiental rural à sua base de dados fortalece a proteção ambiental. Objetivo geral: compreender o registro de imóveis como agente jurídico-administrativo titular de poder de polícia (SALLES, 2012) capaz de contribuir com o aperfeiçoamento da administração de terras. Objetivos específicos: 1) descrever o histórico e função do registro de imóveis; 2) explicar os limites à proteção conferida pelo CAR; 3) destacar a importância do registro de imóveis na proteção do meio ambiente. As técnicas de pesquisa a serem utilizadas serão a legislativa, bibliográfica e jurisprudencial.

REAL ESTATE REGISTRATION AND ENVIRONMENTAL PROTECTION: the limits of the Rural Environmental Registry – CAR and the importance of concentrating information on registration.

Abstract: The Brazilian real estate registry was born as a mechanism for advertising and protecting mortgage credit (LAGO, 2008). Therefore, its origin is linked to the promotion of the circulation of wealth, a characteristic that remains current (Law No. 6,015 of 1973), since publicity and the acquisition of property are its pillars, which is why it is seen as an extension of civil law. However, this conception that restricts the registration right to the private sector is challenged by authors such as SALLES (2012) and HILL (2020), who argue that the registration right would not pass indifferent to the constitutionalization and publicization of the right. For SALLES (2012) the public aspects, notably administrative law, make up the registration competence, with the registration qualification being a manifestation of police power, a duty-power that is exercised based on broad legality control, not restricted to private law. The agrarian law, according to art. 22 of Law nº 4.947/66, which conditions the carrying out of registration acts to the previous annotation of the Rural Property Registration Certificate – CCIR, demonstrates the agrarian influence in the registration discipline. In turn, the art. 20 of Law nº 9.393/1996, provided that the official, at the time of presentation of the CCIR, must demand proof of real estate tax regularity; more recently, art. 10 of Federal Decree No. 4,449/02 imposes the prior registration of the georeferenced description, accompanied by the certification of nonoverlapping conferred by INCRA. Therefore, the real estate registry has become an instrument for monitoring the rules affecting the administration and use of land. In this way, the real estate notary has become an important instrument at the service of land governance, as it concentrates information about the property, rural cadastre, fiscal and environmental regularity and spatial data of the property. Article 270, VI of the Code of Norms for Notarial and Registration Services of the State of Pará (Joint Provision No. 002/2019, CJRMB/CJCI) determines that one of the: “indispensable requirements for the public deed involving the sale of real estate”, is the presentation of the Rural Environmental Registry. The CAR is a nationwide environmental protection instrument and its purpose is to integrate environmental information on rural properties and possessions, composing a database for control, monitoring, environmental and economic planning and combating deforestation. It turns out that the CAR alone has proved to be insufficient to fulfill its objectives, its vulnerability stems from the declaratory nature of the information contained therein,

providing opportunities for land grabbing practices, especially in areas where the process of formation of private land ownership is ongoing (CASULA, 2021), which is why it is necessary to integrate data from the Rural Environmental Registry with other rural registries and the real estate registry. Such integration would make it possible for CAR information to transcend the environmental issues for which it was delegated, in addition to the fact that its integrated information could be validated by other cadasters and real estate registries. This study follows the hypothetical-deductive method, bringing the following research problem: how can property registration contribute to environmental protection? The hypothesis raised is: that the property registry has become an important inspection agent for the use of rural land, therefore the integration of the rural environmental cadastre to its database strengthens environmental protection. General objective: to understand the property registry as a legal-administrative agent with police power (SALLES, 2012) capable of contributing to the improvement of land administration. Specific objectives: 1) describe the history and function of the land registry; 2) explain the limits to the protection conferred by the CAR; 3) highlight the importance of property registration in protecting the environment. The research techniques to be used will be legislative, bibliographical, and jurisprudential.

INTRODUÇÃO

Este artigo pretende descrever a importância da integração do registro imobiliário e as informações com o CAR, em especial, como instrumento de proteção ambiental, mais precisamente o potencial sinérgico que esta integração traria na defesa do meio ambiente e transformaria o registro imobiliário em uma melhor fonte de informação sobre a propriedade e a qualidade de seu exercício.

Por essas razões, ao final, propõe-se a edição de um Provimento do Conselho Nacional de Justiça – CNJ que criaria o intercâmbio de informações entre cartórios e órgãos de proteção ambiental, e, também, transformaria o CAR em um requisito para abertura de matrículas e registros, assim como funciona o Certificado de Cadastro de Imóvel Rural – CCIR.

Na primeira seção será explicada a evolução do registro imobiliário brasileiro e o seu estágio contemporâneo, bem como sua relação com o direito público, fragilidades do sistema e será conferido destaque ao papel regulatório das Corregedorias de Justiça dos Tribunais Estaduais e do Conselho Nacional de Justiça.

Na segunda seção será apresentado o Cadastro Ambiental Rural – CAR e sua importância na proteção do meio ambiente. Igualmente serão expostas as fragilidades do sistema que decorrem, especialmente, por sua natureza declaratória e como ele tem se transformado, em alguns casos, em instrumento a serviço da grilagem (CASULA, 2021).

Por sua vez, a terceira seção discorrerá sobre a importância da aproximação entre o registro imobiliário e o CAR. Serão examinadas normas que indicam o caminho da integração entre cadastros e registros, as quais conferem suporte normativo à diretrizes que ampliem a importância do CAR na disciplina dos registros públicos e, num contexto mundial que manifesta suas preocupações com as mudanças climáticas, criem a obrigação de intercâmbio de informações entre órgãos de registro e de proteção do meio ambiente.

As técnicas de pesquisa utilizadas foram a legislativa e bibliográfica. O objetivo geral é compreender o registro de imóveis como agente jurídico-administrativo titular de poder de polícia (SALLES, 2012) capaz de contribuir com o aperfeiçoamento da administração de terras. Objetivos específicos: 1) descrever o histórico e função do registro de imóveis; 2) explicar os limites à proteção conferida pelo CAR; 3) destacar a

importância do registro de imóveis na proteção do meio ambiente. As técnicas de pesquisa a serem utilizadas serão a legislativa, bibliográfica e jurisprudencial.

1 – A ORIGEM PÚBLICA DA PROPRIEDADE E A COMPROVAÇÃO DO SEU REGULAR DESTACAMENTO

O registro de imóveis brasileiro nasce como um instrumento legal e público a serviço da proteção do crédito e à segurança das relações imobiliárias (LAGO, 2008).

Inicialmente, a disciplina do registro de imóveis tinha como objeto, apenas, a proteção dos direitos do proprietário e a garantia da oposição a terceiros das situações jurídicas reais, como: aquisição da propriedade, constituição de direitos em garantia, loteamentos, incorporações entre outras formas de aquisição de direitos reais ou situações jurídicas imobiliárias relevantes.

Antes da entrada em vigor da Lei 6.015/73, a atual Lei de Registros Públicos – LRP, vigorou o mencionado sistema do fôlio pessoal, que previa a transcrição dos títulos levados a registro em ato cronológico, de forma a permitir que no mesmo ato de registro pudesse haver menção a mais de um imóvel ou mesmo as partes ideais. A sistemática anterior tinha sua centralidade em torno da figura do proprietário deixando as informações relativas às características do imóvel em segundo plano (Decreto nº 4.857, de 9 de novembro de 1939).

Com a LRP o direito brasileiro adotou a técnica do fôlio real, que consiste na organização da publicidade registral em torno da unidade imobiliária. Este ato de registro, que concentra as informações do imóvel, recebeu o nome de matrícula. Portanto, atualmente, se uma escritura pública ou outro título com acesso ao registro imobiliário mencionar dois imóveis, por exemplo, serão abertas duas matrículas, uma para cada imóvel.

A passagem do sistema de registros do fôlio pessoal para o real permitiu a otimização das buscas de informações de dados registrários. Isso porque, sob essa sistemática, para a conferência da cadeia de proprietários de um determinado imóvel basta a leitura da matrícula que concentra, nela mesma, as informações referentes ao primeiro proprietário do imóvel até aquelas correspondentes ao titular atual.

Além do que, com a mudança da centralidade do sistema do titular para a unidade imobiliária, a Lei passou a exigir que o registro trouxesse elementos capazes de identificar o imóvel de forma a evitar o risco de sobreposição ou confusão acerca de seus limites ou sua unidade. Segundo Ceneviva (1997), houve verdadeira aproximação entre as informações do registro e aquelas correlatas ao cadastro. Neste sentido, exige o art. 176, § 1º, II da LRP que a matrícula deve informar: as características e confrontações, localização, área e denominação do imóvel, se rural.

Entretanto, apesar da exigência legal da correta identificação, espacialização, indicação de limites e, no caso dos imóveis rurais, do Certificado de Cadastro de Imóvel Rural – CCIR e descrição georreferenciada do imóvel (Lei 10.267 de 2001), a correta identificação do imóvel com informações que o tornem inconfundível e facilmente localizável ainda é uma realidade distante para a imensa maioria dos registros de imóveis brasileiros (BANCO MUNDIAL, 2014).

A disciplina do registro imobiliário constitui, tradicionalmente, um ramo adjetivo a regular o processo extrajudicial da constituição e publicidade de situações jurídicas relativas à disciplina do direito das coisas (art. 1.196 a art. 1.510 do Código Civil – CC).

É por essa origem privatista do direito registral que sua estrutura tem como alicerce princípios como o da continuidade, unitariedade, prioridade, legalidade, legitimação registral, especialidade entre outros.

O princípio da continuidade, previsto no art. 195 da Lei de Registros Públicos – LRP, tem por objetivo fixar cadeia filiatória entre o proprietário atual, mencionado na matrícula, e aquele que transferiu a ele(a) o direito inscrito no livro imobiliário.

A unitariedade, por sua vez, reforça a máxima de que cada imóvel possuirá, como regra, uma única e exclusiva matrícula (art. 176, §1º, I e art. 228, ambos da LRP). Este princípio constitui um dos pilares do atual sistema de registro de imóvel: o sistema do fôlio real.

Inaugurado com a vigência da Lei nº 6.015 de 1973 (Lei de Registros Públicos), o sistema do fôlio real caracteriza-se por uma organização que tem como alicerce o imóvel e não a pessoa do(a) seu proprietário(a).

No direito brasileiro, as informações relativas à qualidade, limites e titularidade sobre um determinado bem estarão concentradas em seu respectivo registro, base material que conterà, de forma concentrada e encadeada, todas informações acerca da origem do imóvel, como: sua dimensão, eventuais modificações de limites e, também, quem são os titulares de direitos sobre o bem.

A prioridade configura a garantia de precedência dos direitos que primeiramente ingressaram no registro imobiliário sobre aqueles inscritos em títulos opostos ou contraditórios. O protocolo no cartório de registro de imóveis, conforme o art. 174 da LRP, gera um número de prenotação que fixará uma lista cronológica de apresentação dos títulos a assegurar a ordem cronológica de apreciação dos títulos protocolizados.

O princípio da legalidade impõe ao oficial(a) de registros a observância das diretrizes legais no exercício da qualificação dos títulos apresentados para inscrição. Em outras palavras, é dever do(a) registrador(a) observar se o título apresentado para registro possui previsão legal para ingresso no registro imobiliário, bem como se o documento/mandado/ordem prenotada segue ao encontro do conjunto de normas aplicáveis ao caso (civis, processuais, ambientais, administrativas etc.).

A legitimação registral decorre da presunção de veracidade dos atos praticados pelo delegatário do serviço de registro de imóveis e está consagrada no art. 252 da LRP: “art. 252 – O registro, enquanto não cancelado, produz todos os efeitos legais ainda que, por outra maneira, se prove que o título está desfeito, anulado, extinto ou rescindido.” (BRASIL, 1973, n.p).

Por fim, o princípio da especialidade, art. 176, § 1º da LRP, abrange dois aspectos: 1) subjetivo; 2) objetivo. A especialidade subjetiva dispõe sobre o dever de qualificar de forma adequada os titulares de direitos reais inscritos nos livros imobiliários. Por sua vez, a especialidade objetiva corresponde ao dever de identificar o imóvel de forma que não possa se confundir com outro, portanto, deve a descrição do bem revelar de forma mais exata possível: suas dimensões, limites e localização.

A compreensão dos princípios trazidos pela LRP que a disciplina registral tem por objeto a proteção do patrimônio particular e as relações comerciais. Por essas razões, tradicionalmente, o direito registral é enxergado apenas como um braço do direito civil, restrito ao direito privado.

Contudo, o direito registral, como explica Salles (2012), é também influenciado pelo direito público, em especial, o direito administrativo, como demonstram competências mais recentes como a retificação administrativa de registros (Lei nº 10.931/04) e os procedimentos voltados à regularização fundiária urbana (Lei nº 11.952/09 e Lei nº 11.977/09).

Com efeito, uma das mais claras interseções entre o direito público e o direito registral é a forma de fiscalização e regulação das atividades de registro, como explica Ribeiro (2008). Segundo o autor o art. 236 da Constituição Federal, ao tratar sobre a prestação dos serviços de notas e registros criou duas obrigações ao Estado: 1) delegação

do serviço a particulares (descentralização administrativa por colaboração); e, 2) dever de garantir a regularidade da prestação dos serviços pela fiscalização e regulação.

A regulação dos cartórios de notas e registros é exercida pela atividade correccional que consiste na fiscalização e correlato poder de cesura sobre desvios de condutas, descumprimento da legalidade e má prestação do serviço; assim como pela regulação, esta função é expressa pela edição de recomendações, orientações e provimentos.

O fundamento normativo da competência regulamentar e fiscalizatória da atividade cartorial reside no parágrafo 1º do art. 236 da Constituição Federal que a delega ao Poder Judiciário local. Entretanto, sem deméritos às Justiças Estaduais, que por intermédio das respectivas corregedorias tem atuado junto aos registros e notas, merece destaque o papel que o Conselho Nacional de Justiça – CNJ tem desenvolvido desde sua criação por meio da Emenda Constitucional nº 45, de 2004 que introduziu na Constituição Federal o art. 103-B.

O CNJ tem realizado importante papel na promoção da atividade registral e notarial ao delegar atividades, antes privativas do Poder Judiciário, aos cartórios de notas e registros, como demonstra a Resolução nº 35 de 2007⁶⁶, o Provimento nº 28 de 2013⁶⁷ e o Provimento nº 65 de 2017⁶⁸.

Segundo Hill (2020), a partir da atual Constituição, os cartórios extrajudiciais se tornaram parte do sistema de Justiça, uma vez que cada vez mais encontramos mudanças legais e normativas no sentido de atribuir aos serviços de notas e registros competências outrora exclusivas do Poder Judiciário, como: realização de separações, divórcios e inventários por escritura pública; retificação de nome e gênero; usucapião extrajudicial, entre outras mais possibilidades.

Portanto, ofícios de registros de imóveis não são mais órgãos de simples conferência documental e análise legal superficial. A nova natureza da atividade registral exige profundo exame de qualificação por parte dos oficiais de registro. Isso quer dizer que os títulos apresentados para registro devem ser confrontados não só com as Leis civis, mas também com as normas fundiárias e agraristas, quando diante de imóveis rurais.

Acerca da importância da análise de regras e princípios publicistas na qualificação registral afirma Salles (2012) que o sistema registral é regido pelo Direito Público.

Explica o autor que além da necessidade de compreender o registro de imóveis dentro da esfera publicista, deve o oficial estar atento ao vetor da função social da propriedade. Isso de forma a adequar o rigor dos princípios estruturais, privatistas, aos vetores constitucionais, sociais e publicistas.

Dessa maneira, percebe-se que a atividade do registrador de imóveis exige uma compreensão da atividade para além da segurança jurídica individual e a livre circulação da propriedade como mercadoria. É importante que o oficial compreenda que o exame de legalidade sobre os títulos apresentados deve abranger normas de direito público e ramos especiais, como o direito agrário e urbanístico. Somente assim a atividade registral seguirá ao encontro da principiologia constitucional e do atual regime dos serviços de notas e registros.

Diante das mudanças no regime jurídico aplicável ao registro imobiliário ganham reforço as críticas acerca da ainda prevalecente deficiência de compartilhamento de informações entre registros, cadastros e órgãos de terras, em que pese a existência de diretrizes legais em sentido contrário⁶⁹.

⁶⁶ Disciplina a lavratura dos atos notariais relacionados a inventário, partilha, separação consensual, divórcio consensual e extinção consensual de união estável por via administrativa

⁶⁷ Registro tardio de nascimento em cartório.

⁶⁸ Usucapião extrajudicial em cartório.

⁶⁹ Neste sentido: o parágrafo 2º do art. 1º da Lei nº 5.686/72: “§ 2º Fica criado o Cadastro Nacional de

Ainda hoje, registros e cadastros no Brasil seguem em descompasso. Isso se deve ao fato de não haver intercâmbio constante de informações entre órgãos de terras e os cartórios de registro de imóveis (REYDON, et al, 2017). Aliás, sequer é disponibilizado aos oficiais de registro o acesso facilitado aos dados cadastrais e/ou de títulos emitidos dentro de sua área de competência⁷⁰.

Acerca da temática cadastral, importante pontuar alguns fatores elencados por Reydon et al (2017, p. 138) para explicar a fragilidade do Sistema Nacional de Cadastro Rural – SNCR que evidenciam a falhas acerca da administração de terras no Brasil⁷¹: a) o sistema não dispõe de dados gráficos ou geoespaciais do imóvel rural; b) ser autodeclaratório, independentemente de as informações possuírem validade; c) não ter sofrido revisões deste 1992; d) a finalidade fiscal ter sido atribuída à Receita.

Este quadro escancara o déficit de informações que o Estado brasileiro dispõe para proteção dos recursos naturais e promover políticas públicas voltadas ao aprimoramento da administração da terra. É diante das fragilidades dos sistemas de registro e cadastrais que a apropriação indevida de terras públicas e dos recursos naturais se tornam alternativas possíveis e rentáveis a grileiros e madeireiros ilegais, como apontam Torres; Doblas; Alarcon (2017, p.1):

Dono é quem desmata”, disse, em março de 2014, um grileiro de Novo Progresso (Pará), para justificar seu “direito” a espantosas extensões de terras públicas das quais — criminosamente — se apropriou e que terminou por desmatar. A máxima, além de sintetizar a articulação entre desmatamento, degradação ambiental e grilagem de terras públicas na Amazônia, acaba por revelar uma triste realidade: sim, quem desmata acaba dono (TORRES; DOBLAS; ALARCON, 2017, p. 01).

2 – CADASTRO AMBIENTAL RURAL - CAR

O Cadastro Ambiental Rural-CAR foi criado pelo Código Florestal por meio da Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012, em que pese, já ser utilizado por dois Estados brasileiros como mecanismo de controle ambiental (Mato Grosso e Pará), o CAR é regulamentado pelo Decreto Federal nº 7.830, de 17 de outubro de 2012. A partir do novo Código Florestal os órgãos ambientais competentes foram obrigados a receber os dados do CAR e armazenar seus dados no Sistema de Cadastro Ambiental Rural- SICAR de abrangência nacional.

Dentre as questões que mais impulsionaram a adesão ao CAR por parte de proprietários e posseiros rurais, está a vinculação da concessão de créditos por instituições financeiras⁷², disposta no Art.78-A da Lei 12.651/2012 (Código Florestal), assim as

Imóveis Rurais - CNIR, que terá base comum de informações, gerenciada conjuntamente pelo INCRA e pela Secretaria da Receita Federal, produzida e compartilhada pelas diversas instituições públicas federais e estaduais produtoras e usuárias de informações sobre o meio rural brasileiro.” (grifo dos autores).

⁷⁰ O que seria um direito dos oficiais, ao menos diante do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – INCRA, como garante o art. 5º do Decreto nº 4.449/02.

⁷¹ Explicam Fernandes et al (2007) que o conceito de administração fundiária consiste, resumidamente, na gestão territorial pelo Estado, em todos os seus aspectos e de forma integrada, mais especificamente, na conjugação do sistema de cadastro de terras, adequado sistema de registros e do uso e ocupação do solo, contando ainda com a gestão dos mercados de terras e a adequada tributação sobre a terra.

⁷² Melhor explicando: a Resolução 3.545/2008 do Banco Central que estabeleceu a exigência de documentação comprobatória de regularidade ambiental e outras condicionantes, para fins de financiamento agropecuário no Bioma Amazônia, dentre elas, a exigência de CAR, quando esta norma

instituições financeiras só concederão crédito agrícola, em qualquer de suas modalidades, para proprietários de imóveis rurais que estejam inscritos no CAR.

Atualmente o CAR é um instrumento de proteção ambiental de abrangência nacional, obrigatório para os imóveis rurais e tem como finalidade integrar as informações ambientais das propriedades e posses rurais, compondo a base de dados para controle, monitoramento, planejamento ambiental e econômico e combate ao desmatamento.

O CAR é uma ferramenta ambiental declaratória, e por essa razão os atos nele cadastrados produzem imediatamente efeitos jurídicos. O art. 7º do Decreto Federal nº 7.830 de 2012, dispõe que qualquer informação ou documento apresentado e identificado com alguma contradição, será notificado pelo órgão ambiental responsável, no intuito de sanar as inconsistências encontradas, a notificação ocorrerá uma única vez. Caso não haja notificação acerca de pendências ou inconsistências, será considerada efetivada a inscrição do imóvel rural no CAR, para todos os fins previstos em lei.

O CAR é homologado após recebimento e apreciação do órgão ambiental. O servidor responsável após análise documental (apresentação de documentos necessário) e análise de imagem de satélites verificando coordenadas, hidrografia e relevo local, atendidas todas as exigências e não havendo sobreposição de áreas, aprovará a solicitação.

Algumas são as fragilidades encontradas no Cadastro Ambiental Rural, contudo o presente trabalho se vinculará a duas questões: a natureza declaratória das informações contidas no SICAR e a falta de integração do CAR aos demais sistemas existentes, especialmente aos sistemas com informações fundiárias.

A primeira fragilidade apontada é exatamente porque a aprovação do CAR ocorre com base unicamente em informações declaradas pelo solicitante, por isso muitas vezes não há como comprovar que quem solicita o CAR é realmente a pessoa que está de fato na posse ou detém a propriedade da terra, principalmente quando estamos tratando de Amazônia Legal onde persistem muitas as áreas públicas, parte delas ainda não georreferenciadas e certificadas. Estes imóveis estão iniciando o processo de formação da propriedade privada com ocupações e explorações atualmente marginais à legislação.

Seus detentores trabalham com a certeza de que em algum momento serão favorecidos com alterações benéficas da legislação. Nos últimos anos esta expectativa foi alicerçada na alteração das normas de regularização fundiária, especialmente as Leis nº 11.952/2009, 13.465/2017⁷³ e ambiental (Lei 12.651/2012) e assim alcançar o perdão por crimes ambientais conseguindo a regularização de áreas ilegalmente ocupadas. O perdão por crimes ambientais ocorre quando os grileiros desmatam áreas florestadas, retiraram o que é economicamente viável e a área com o decurso do tempo passa para a condição de área consolidada, passível de regularização por parte do órgão fundiário.

A segunda fragilidade assentada é embasar a análise do CAR com dados exclusivos da plataforma disponível nos órgãos ambientais SICAR, a integração do CAR aos demais sistemas de dados fundiários, como o SIGEF (Sistema de Gestão Fundiária-INCRA), Sistema Nacional de Cadastro de Rural (SNCR) e o Sistema de Registro Eletrônico de Imóveis (SREI) acenderia e complementaria a análise do servidor público no processo de solicitação do CAR, tendo em vista que facilitaria o exame e a validade do documento comprobatório de posse ou propriedade e automaticamente prestaria informações ambientais junto aos processos de regularização fundiária.

começou a ser cumprida por instituições financeiras e exigida por órgãos de fiscalização, um rebuliço se formou entre os produtores rurais, que antes acessavam livremente créditos bancários públicos e privados sem qualquer observância da legislação ambiental (ABRAMPA, 2016 p. 02).

⁷³ A Medida Provisória 910/2019 flexibilizava ulteriormente a possibilidade de regularização fundiária. Não tendo sido convertida em lei, foi substituída pelos PL 2633/2020 e 510/2021 em tramitação no Senado Federal.

Para Eliane Moreira num contexto em que a regra é a ausência de checagem rápida e eficiente dos títulos de propriedade e documentos possessórios, o CAR se estabelece como um sutil instrumento de apropriação de áreas públicas, sob o qual paira uma presunção de propriedade ou posse absolutamente falaciosa, que tem causado ou agravado conflitos na Amazônia. (ABRAMPA, 2016).

Como não existe interoperabilidade entre o CAR e os demais sistemas é possível afirmar que atualmente o SICAR não sofre alteração alguma quando a área cadastrada não consta no SIGEF e ou se encontra cancelamento no sistema de gestão fundiária federal (CASULA, 2021).

Destacamos o § 4º do art.18 da Lei 12.651/2012, no que concerne ao registro da Reserva Legal, que uma vez disposta no CAR desobriga a averbação no Cartório de Registro de Imóveis. A não integração do CAR ao Sistema de Registro Imobiliário dificulta a conferência recíproca de informação por parte do notório registrador, além do que a informação relacionada ao CAR muitas vezes não se faz presente nas escrituras públicas de compra e venda.

Ocorre que o CAR isoladamente tem se mostrado insuficiente para cumprir os seus objetivos, sua vulnerabilidade decorre da natureza declaratória das informações nele contidas oportunizando as práticas de grilagem de terras, principalmente em áreas que o processo de formação da propriedade privada da terra está em curso CASULA (2021), por isso, se faz necessário a integração de dados do Cadastro Ambiental Rural aos demais cadastros rurais e ao registro imobiliário. Dessa forma, não foram alcançados o controle, monitoramento, planejamento ambiental, econômico e combate ao desmatamento, ou seja, nenhum objetivo disposto no Código Florestal Brasileiro, com o agravante de contribuir para as ocupações ilegais e formalização da grilagem de terras.

A integração dos dados do SICAR aos demais sistemas auxiliariam no processo de homologação das informações contidas no CAR e contribuiriam para um sistema de administração de terras eficiente, como pensado por Bueno e Reydon (2017) que contenha o registro dos imóveis com a representação de títulos de propriedades e a descrição dos direitos e o cadastro contendo o mapeamento, localização da parcela, uso e valor. Seu desenvolvimento deve apresentar necessariamente: a definição da parcela; compilação e administração cuidadosa dos títulos relativos à posse e dos títulos de propriedade; utilizar estruturas simplificadas para identificar, atualizar e transferir direitos de posse e propriedade e transparência, acesso às informações registrais e cadastrais.

Dessa forma, analisando as características levantadas pelos autores observamos que o Brasil já comporta alguns sistemas e cadastros com as informações necessárias para se chegar a um sistema ideal, a dificuldade está na inoperabilidade concorrente entre eles, além da deficiência na alimentação dos dados que são imprescindíveis para manter as informações atualizadas.

Está expresso no § 2º do art. 29 da Lei nº 12.651/2012 que o cadastramento não será considerado título para fins de reconhecimento do direito de propriedade ou posse, tampouco elimina a necessidade do Cadastro Nacional de Imóveis Rurais - CNIR, e cumprimento do disposto no art. 2º da Lei Federal no 10.267, de 28 de agosto de 2001. Mas a integração possibilitaria que as informações do CAR transcendessem às questões ambientais para as quais ele foi delegado⁷⁴, além do que suas informações integradas poderiam ser validadas pelos demais cadastros e registros imobiliários.

⁷⁴ O CAR jamais fora concebido como mecanismo fundiário, mas sim como mecanismo de regularização ambiental. Todavia, sempre teve por pressuposto a existência de uma propriedade ou posse válidas sobre as quais incidiria o cadastro. Ocorre, porém, que na prática este pressuposto tem sido deixado de lado e com isto o CAR passa paulatinamente a servir-se de instrumento para grilagem (ABRAMPA, 2016, p. 03)

3 – A IMPORTÂNCIA DA INTEGRAÇÃO DE INFORMAÇÕES ENTRE O CAR E O REGISTRO DE IMÓVEIS: uma proposta normativa

Em que pese a existência de arcabouço normativo a sustentar o compartilhamento e a integração de informações relativas a imóveis rurais, como aponta; o § 2º do art. 1º da Lei nº 5.686/72⁷⁵, o parágrafo 7º do art. 22 da Lei nº 9.447/66⁷⁶, art. 4º e 5º do Decreto nº 4.449/021^{77,78}, assim como as diretrizes da Lei nº 10.650 de 2003⁷⁹, contudo, conforme destacam Reydon, et al (2017), o intercâmbio de informações entre órgãos de terras, órgãos de proteção ambiental e os cartórios de registro de imóveis ainda é uma realidade distante no Brasil.

Importa ressaltar que o compartilhamento de informações entre registro imobiliário e órgãos ambientais é ainda mais precário do que entre aqueles e órgãos fundiários. Isso porque não existem disposições, em nível federal, semelhantes àquelas dos artigos 4º e 5º do Decreto nº 4.449/02, as quais, de forma expressa, determinam o compartilhamento de dados sobre imóveis rurais dentro de sua base de informações.

Igualmente não existe, atualmente, o dever de averbar nas matrículas de imóveis rurais o número do CAR, diferentemente da forma como são tratados os cadastros rurais como o CCIR. Neste sentido o art. 22 da Lei nº 4.947/66 impõe a nulidade dos atos de desmembramento, arrendamento, hipoteca, venda ou promessa a venda imóveis rurais que não apresentem o Certificado de Cadastro de Imóvel Rural.

É válido ressaltar, ainda sob a carência de normas que aproximem cadastro ambiental e registro imobiliário, que não existe no art. 176 da Lei nº 6.015/73 (Lei de Registros Públicos) disposição que imponha a referência ao Cadastro Ambiental Rural, diferente da forma como trata o CCIR e, também, a imposição da averbação da descrição georreferenciada com a certificação do INCRA, quando exigível, como determina o parágrafo 4º do referido artigo ao condicionar a alienação do imóvel à referida averbação.

Por fim, no que se refere a relação dentre proteção ambiental e registro de imóveis, importa mencionar que desde 2012, com a Lei nº 12.727 de 2012⁸⁰, a averbação da reserva legal, no cartório de imóveis, deixou de ser obrigatória. Dispensa que dificultou ainda mais o fluxo de dados entre registro imobiliário e órgãos de proteção ambiental.

Entretanto, apesar da dispensa legal acerca da reserva legal e da ausência de comando legal sobre a necessidade de averbação do CAR importa mencionar a existência de normas que exigem a prática do referido ato como condição para realização de registro⁸¹.

⁷⁵ Ver nota de rodapé de número 64, acima

⁷⁶ Segue o teor do dispositivo: “Os serviços de registros de imóveis ficam obrigados a comunicar mensalmente ao INCRA as modificações ocorridas nas matrículas, decorrentes de mudanças de titularidade parcelamento, desmembramento, loteamento, unificação de imóveis, retificação de área, reserva legal e particular do patrimônio natural, bem como outras limitações e restrições de caráter dominial e ambiental, para fins de atualização cadastral”.

⁷⁷ Mesma redação do dispositivo tratado acima, na nota de rodapé número 67.

⁷⁸ Art. 5º do Decreto nº 4.449/02: “Art. 5o. O INCRA comunicará, mensalmente, aos serviços de registros de imóveis os códigos dos imóveis rurais decorrentes de mudança de titularidade, parcelamento, desmembramento, loteamento e unificação, na forma prevista no § 1o do art. 4o.”.

⁷⁹ Neste sentido merece destaque o § 1º do art. 2º da Lei nº 10.650 de 2003: “Qualquer indivíduo, independentemente da comprovação de interesse específico, terá acesso às informações de que trata esta Lei, mediante requerimento escrito, no qual assumirá a obrigação de não utilizar as informações colhidas para fins comerciais, sob as penas da lei civil, penal, de direito autoral e de propriedade industrial, assim como de citar as fontes, caso, por qualquer meio, venha a divulgar os aludidos dados.”.

⁸⁰ Parágrafo 4º do art. 18 da Lei nº 12.651 de 2012: “§ 4º O registro da Reserva Legal no CAR desobriga a averbação no Cartório de Registro de Imóveis, sendo que, no período entre a data da publicação desta Lei e o registro no CAR, o proprietário ou possuidor rural que desejar fazer a averbação terá direito à gratuidade deste ato.”

⁸¹ Neste sentido o Provimento nº 65 de 2017 do CNJ que regulamento o registro da usucapião extrajudicial.

Todavia, conforme explicado na seção 1 deste trabalho a regulação da atividade notarial e registral coube, a princípio, às Justiças Locais as quais, dentro do seu poder regulamentar editam normas voltadas ao cumprimento da legalidade e aprimoramento da prestação do serviço. Entre as regulações voltadas ao extrajudicial merecem destaque os códigos de normas dos serviços extrajudiciais editados pelas Corregedorias de Justiça.

Os Códigos de Normas dos Serviços Extrajudiciais uniformizam dentro de uma mesma unidade federativa: os procedimentos notariais e registrais, a interpretação da legislação aplicável e conferir sistematicidade aos seu estudo; isso de forma a aprimorar e facilitar a compreensão delas por parte dos oficiais, tabeliães, usuários dos serviços cartórios e agentes públicos responsáveis pela sua fiscalização (magistrados e promotores das varas de registros públicos).

Portanto, os Códigos de Normas dos Serviços Extrajudiciais, dentro dos Estados e Distrito Federal, assumem função semelhante aos grandes Códigos jurídicos como o civil, penal e tributário, naquilo que se refere ao direito notarial e registral dentro daquela unidade.

Dessa forma se torna evidente a importância do conhecimento dessas normas estaduais quando algum dos objetos de análise é a disciplina imobiliária. Por essa razão devemos pontuar que os códigos de normas das unidades federativas do Amazonas e Pará, os dois Estados que compreendem a maior parte do bioma Amazônico brasileiro, não condicionam a abertura de matrícula ou atos de registro à averbação do CAR.

O código de normas paraense prevê a exigência da apresentação do CAR em dois momentos: 1) no artigo 270, VI, dispositivo dedicado à lavratura de escrituras públicas de imóveis rurais; e, 2) em seu artigo 1.163, § 1º, I, na parte dedicada ao registro da usucapião extrajudicial, com redação semelhante àquela constante no art. 18, I, do Provimento nº 65 do CNJ.

A análise do código de normas paraense evidencia duas conclusões: 1) a incoerência na exigência do CAR para lavratura das escrituras de imóveis rurais sem haver a respectiva exigência para seu registro ou abertura de matrícula; e, 2) a recepção da compreensão/diretriz trazida pelo Conselho Nacional de Justiça.

Entendemos existir incoerência, pois exigir a apresentação do CAR apenas para escrituras públicas e não condicionar o ato de registro ou abertura de matrícula a sua apresentação mantém a possibilidade de ingresso dos demais títulos previstos pela Lei como aptos ao registro, como exemplifica o art. 221 da Lei nº 6.015/73, e, também, a possibilidade de registro de escrituras públicas lavradas em outros Estados da Federação que não façam a mesma exigência⁸².

Por sua vez a segunda conclusão tem sua origem no caráter cogente e nacional das normas editadas pelo Conselho Nacional de Justiça, normativas que nos últimos anos tem uniformizado exigências e procedimentos relacionados às notas e registros, além de criar novas competências para os serviços extrajudiciais.

Exigência prevista no inciso I do seu art. 19: “Art. 19. O registro do reconhecimento extrajudicial da usucapião de imóvel rural somente será realizado após a apresentação: I – do recibo de inscrição do imóvel rural no Cadastro Ambiental Rural – CAR, de que trata o art. 29 da Lei n. 12.651, de 25 de maio de 2012, emitido por órgão ambiental competente, esteja ou não a reserva legal averbada na matrícula imobiliária, fazendo-se expressa referência, na matrícula, ao número de registro e à data de cadastro constantes daquele documento;”.

⁸² Neste sentido o art. 8º da Lei nº 8935 de 1994: “Art. 8º É livre a escolha do tabelião de notas, qualquer que seja o domicílio das partes ou o lugar de situação dos bens objeto do ato ou negócio.”, e art. 19 do Provimento de nº 100 de 2020 do CNJ: “Art. 19. Ao tabelião de notas da circunscrição do imóvel ou do domicílio do adquirente compete, de forma remota e com exclusividade, lavrar as escrituras eletronicamente, por meio do e-Notariado, com a realização de videoconferência e assinaturas digitais das partes.”.

O CNJ possui em suas atribuições o exercício do controle sobre os atos praticados pelos Tribunais de Justiça (art. 103, § 4º, II, da Constituição Federal – CF), em especial, zelar pela observância dos princípios do art. 37 da CF. Essa competência fiscalizatória somada ao alcance nacional de suas normas tem transformado o Conselho Nacional de Justiça em um dos mais importantes órgãos para aqueles que lidam com as notas e registros (HILL, 2020).

A conclusão acima não tem por objetivo defender um papel legislativo ao CNJ, contudo, reconhece a aptidão para que, dentro da legalidade, possa inovar dentro do arcabouço legal ampliando as atribuições dos escritórios de notas e registros, órgãos que além de servirem a negócios particulares, cada vez mais, tem auxiliado o Estado no controle da legalidade, fiscalização tributária⁸³, combate à lavagem de dinheiro⁸⁴ e à grilagem⁸⁵.

Por esses motivos sugerimos, com base na legislação nos artigos § 2º do art. 1º da Lei nº 5.686/72, o parágrafo 7º do art. 22 da Lei nº 9.447/66, art. 4º e 5º do Decreto nº 4.449/02, as diretrizes da Lei nº 10.650/03, bem como as inovações da Lei nº 13.097/15 e art. 246 da Lei nº 6.015/73 fontes do princípio da concentração⁸⁶, a edição de Provimento nacional que condicione a realização dos atos de registro e abertura de matrícula à apresentação da inscrição no CAR, bem como a criação da obrigação de intercâmbio de informações entre Cartórios e órgãos ambientais, aos moldes dos arts. 4º e 5º do Decreto nº 4.449/02.

Estamos cientes de que as determinações dos Tribunais de Justiça e CNJ são impositivas apenas aos Cartórios, órgãos administrativos inseridos em sua esfera de fiscalização, portanto, não podem gerar deveres a terceiros, em especial, órgãos integrantes da estrutura do Poder Executivo.

Contudo, ainda que a edição de norma nacional editada pelo Conselho Nacional de Justiça não tenha o condão de, por si só, retirar os entraves existentes ao trânsito de informações ambientais entre órgãos ambientais, cartórios e órgãos de terra. O envio regular de informações por parte dos oficiais de registro de imóveis a órgãos ambientais, ainda que de forma limitada, possibilita a estes identificar os reais proprietários/responsáveis por danos ambientais, assim como acompanhar as mudanças do imóvel e o seu uso econômico.

Uma nova realidade poderá vir com a efetiva implantação do Sistema Eletrônico de Registros Públicos – SERP que viabiliza, em base nacional, o registro público eletrônico dos atos e negócios jurídicos e prevê a interconexão das serventias de registros públicos (Lei n. 14.382/2022).

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A atividade dos registradores de imóveis passou por profundas mudanças com a promulgação da Constituição Federal de 1988. Isso porque, além de reforçar a importância do Poder Judiciário na fiscalização da atividade o contato da disciplina

⁸³ Neste sentido o inciso XI do art. 30 da Lei nº 8935 de 1994: “XI - fiscalizar o recolhimento dos impostos incidentes sobre os atos que devem praticar;”.

⁸⁴ Ver o Provimento nº 88 de 2019 do Conselho Nacional de Justiça que cria diretrizes de prevenção à lavagem de dinheiro e do financiamento ao terrorismo

⁸⁵ Vale conhecer o teor das normas paraenses acerca do bloqueio e cancelamento de matrículas iniciada com o Provimento nº 13 do ano de 2016 da Corregedoria do Tribunal de Justiça do Pará.

⁸⁶ O princípio da concentração é descrito da seguinte maneira pelo art. 755 do Código de Normas dos serviços de notas e registros paraense: “IX - Concentração, a possibilitar que se averbem na matrícula as ocorrências que alterem o registro, inclusive títulos de natureza judicial ou administrativa, para que haja uma publicidade ampla e de conhecimento de todos, preservando e garantindo, com isso, os interesses do adquirente e de terceiros de boa-fé.”.

registrar com outros ramos jurídicas eleva o ofício de oficial de imóveis de fiscal da legalidade privada para defensor do meio ambiente, fisco e do patrimônio público.

Contudo, ainda que reconhecidos avanços na matéria registral e no próprio serviço público de registros públicos, ainda existem fragilidades no sistema decorrente da ausência de interligação com as informações cadastrais (REYDON, et al, 2017).

O CAR, por sua vez, apesar de criado com a finalidade de ampliar o controle e facilitar a fiscalização das obrigações ambientais de proprietários e possuidores de imóveis rurais, possui debilidades que decorrem, em grande medida, de sua natureza meramente declaratório que torna possível o seu emprego como instrumento a serviço da grilagem (CASULA, 2021).

A sugestão de edição de Provimento pelo CNJ, com o objetivo de obrigar o compartilhamento de informações entre cartórios e órgãos de proteção ambiental, assim como a exigência de prévia inscrição no CAR para a abertura de matrículas e realização de registros, apesar de seu alcance limitado, nos parece medida salutar a cooperar com a disponibilização de informações úteis aos órgãos de proteção ambiental e agrega ao conteúdo das matrículas que passariam a trazer mais informações sobre o exercício da propriedade.

REFERÊNCIAS

ALVES, Luana Bandeira; TRECCANI, Girolamo Domenico. O Sistema Nacional De Gestão De Informações Territoriais Como Instrumento De Combate À Grilagem De Terras Públicas Na Amazônia. <https://governancadeterreas.com.br/wpcontent/uploads/2017/10/TRECCANI-4.pdf>. 2017. Unicamp, 2017. Acesso em 29/11/2021.

CASULA, Leandro Pansonato. O Cadastro Ambiental Rural (CAR) nas estratégias de grilagem de terras na Amazônia: o caso da gleba Pacoval, Pará [tese]. São Paulo: Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas; 2021 [citado 2022-11-11]. doi:10.11606/T.8.2021.tde-15102021-214354.

FISCHER, Luly Rodrigues da Cunha. Ordenamento territorial e planejamento municipal: estudo de caso das limitações supralocais à aplicação do art. 30, viii da constituição de 1988 pelo município de Parauapebas, Pará. 2014. 624 f. Tese (Doutorado) – Universidade Paris 13, Universidade Federal do Pará, Instituto de Ciências Jurídicas, Belém, 2014. Programa de Pós-Graduação em Direito.

HILL, Flávia Pereira. Desjudicialização e Acesso à Justiça Além dos Tribunais: pela concepção de um devido processo legal extrajudicial. Revista eletrônica de direito processual, v. 22, p. 379-408, 2020.

MOREIRA, Eliane. O Cadastro Ambiental Rural: a Nova Face da Grilagem na Amazônia? Disponível em [HTTP://WWW.ABRAMPA.ORG.BR/SITE/?CT=NOTICIA&ID=230](http://www.abrampa.org.br/site/?CT=NOTICIA&ID=230) acesso em 07 de julho de 2016.

OLIVEIRA, A. U. Prefácio. In: TORRES, M.; DOBLAS, J.; ALARCON, D. F. Dono é quem desmata: conexões entre grilagem e desmatamento no sudoeste paraense. São Paulo: Urutu-branco; Altamira: Instituto Agrônômico da Amazônia, 2017.

OVIDEIO, Antonio, AUGUSTO Cicero e LIMA William Augusto. Conexões entre o CAR, desmatamento e o roubo de terras em áreas protegidas e florestas públicas. Disponível em https://siteatigo.socioambiental.org/sites/blog.socioambiental.org/files/nsa/arquivos/nt_i_sa_conexoes_car_desmatamento_grilagem.pdf. Acesso em 11 de novembro de 2022.

RAMOS, Carlos Augusto. SANTOS, Michely. LIMA, Loyanne. SANTOS, Arlete dos. TRECCANI Girolamo. Nota Técnica 07. Sobre a Emissão do Cadastro Ambiental

Rural Perímetro Baseado na Posse Mansa e Pacífica: Um Estudo de Caso em Ponta de Pedras, Marajó, Pará. Belém, março de 2017.

REYDON Bastiaan Philip; BUENO, Ana Paula da Silva; SIQUEIRA, Gabriel Pansani. Histórico e dinâmica dos diferentes cadastros de terras do Brasil. In: FAO/SEAD. 2017. Governança de terras: da teoria à realidade brasileira, Brasil. pp. 127-159. Disponível em <https://igterras.com.br/livros/>. Acesso em 04 out. 2021.

RIBEIRO, Luís Paulo Aliende. A regulação da função pública notarial e de registro. 2008. Tese (Doutorado) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2008.

ROCHA, Ibraim; TRECCANI, Girolamo Domenico; BENATTI, José Heder; HABER, Lilian Mendes; CHAVES, Rogério Arthur Friza. Manual de Direito Agrário Constitucional. Lições de Direito Agroambiental. Belo Horizonte (MG): Forum, 2019, v.1. p.552.

RODRIGUEZ, José Rodrigo. (Coord.). Treccani. Girolamo Domenico, BENATTI, José Heder. OLIVEIRA, Ariovaldo Umbelino de. LOUREIRO, Violeta Refkalefsky. SÁ, João Daniel Macedo. ALVES, Ana Carolina Pantoja. FARIA, Camila Salles de. HOLLANDA, Teresa Paris Buarque de. HIRATA, Alessandro. MINUICI, Geraldo. NASCIMENTO, Marcos de Sá. SELDERS, Maria Carolina Nery. MACHADO, Gustavo Campoli. Registros Públicos e Recuperação de Terras Públicas. Série Repensando o Direito. Nº 48. Brasília: Ministério da Justiça. 2013.

SALLES, Venício. Direito Registral Imobiliário. São Paulo: Saraiva, 2012.

TRECCANI, Girolamo Domenico. 2008. “Combate à Grilagem: instrumento de promoção dos direitos agroambientais da Amazônia”. In: COSTA, Paulo Sérgio Weyl A. (Coord.). Direitos humanos em concreto. Curitiba: Juruá.