



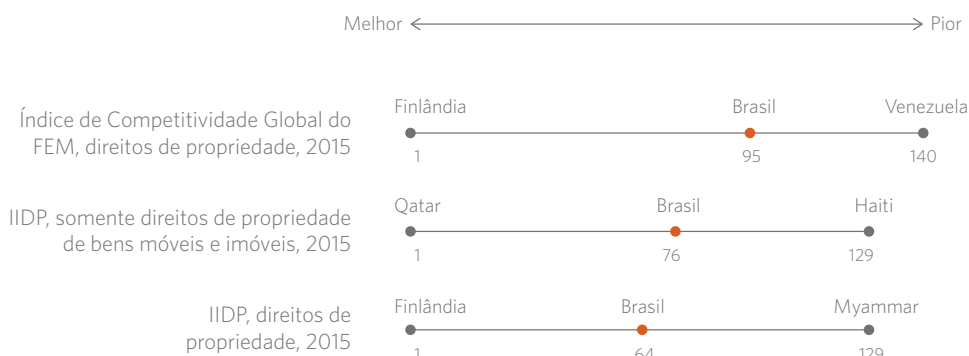
INSEGURANÇA DOS DIREITOS DE PROPRIEDADE NO BRASIL

CONSEQUÊNCIAS E OBSTÁCULOS PARA SUPERAÇÃO

Introdução

O Brasil está muito atrasado em comparação à grande parte do mundo no aproveitamento de um elemento importante para o crescimento econômico: a proteção dos direitos de propriedade da terra. Em 2015, o Brasil ocupou o 64º lugar no Índice Internacional de Direitos de Propriedade (IIDP). O país figurou de forma ainda pior, classificado em 95º, na componente de direitos de propriedade do Índice de Competitividade Global do Fórum Econômico Mundial (FEM) (Figura 1).

Figura 1: Posição internacional do Brasil em relação aos direitos de propriedade



Nota: Os rankings na Figura 1 utilizam números diferentes de países em sua análise.

Fontes: Fórum Econômico Mundial, 2015 e Property Rights Alliance, 2015

Quando os direitos de propriedade são respeitados, a gestão e a proteção de terras do país podem ser aperfeiçoadas, atingindo o seu potencial máximo. Isso pode proporcionar novas oportunidades econômicas, desenvolvimento pleno dos mercados e aprimoramento do uso de recursos no país.

Ainda que os direitos de propriedade sejam uma questão importante em todo o Brasil, eles dão origem a desafios bem diferentes em áreas rurais e urbanas.

Este relatório do Climate Policy Initiative (CPI) se concentra na perspectiva rural do problema. A agricultura é essencial para o crescimento econômico do país, representando 25% do PIB brasileiro atualmente. Nas áreas rurais onde a agricultura é uma fonte fundamental para a subsistência e segurança alimentar das famílias, a segurança fundiária é cada vez mais relevante. Sua consolidação permite que produtores rurais façam melhor uso, controle e investimento de suas terras e recursos, proporcionando benefícios econômicos e sociais ao país.

A garantia de direitos de propriedade cria mecanismos através dos quais governantes podem aperfeiçoar as políticas de responsabilização e incentivos para os produtores, ajudando o Brasil a aumentar a produção alimentar enquanto assegura a proteção do meio ambiente. Direitos de propriedade mais seguros podem também contribuir para solucionar alguns dos problemas mais enraizados do Brasil rural, tais como violência e conflitos relacionados à terra, desmatamento e mau funcionamento do mercado de arrendamento de terras.

Este relatório baseia-se na extensa literatura acadêmica sobre o papel social e econômico dos direitos de propriedade, apresentada no artigo “Key Issues for Property Rights in Brazil: Implications for the Forest Code”, de Bernardo Mueller¹. No presente documento, também são descritos os principais desafios de governança de terras que o Brasil enfrenta atualmente.

Desafios decorrentes da ausência de dados

Ainda que a literatura acadêmica documente os problemas e as consequências originadas pela incerteza sobre os direitos de propriedade, é difícil quantificar sua extensão real². O Brasil não tem os dados necessários para identificar de forma exata as áreas onde estes problemas são mais acentuados e quantas pessoas são afetadas diretamente. O Censo Agropecuário Brasileiro fornece informações importantes sobre todos os estabelecimentos agropecuários, incluindo o status legal dos produtores. No entanto, os últimos dados do censo reportam a 2006, e o governo anunciou recentemente que iria cancelar a próxima coleta, esperada para o ano de 2017, devido à falta de financiamento. A ausência de uma base de dados adequada e única agregando todas as terras públicas, que representam mais de 20% do território no Brasil, também indica por que é tão difícil para os pesquisadores desenvolverem uma visão clara deste assunto ao longo do tempo.

Embora permaneça um desafio quantificar a extensão do problema em termos de hectares, indivíduos afetados e custos financeiros, sabe-se que mais de 15 mil casos de conflitos relacionados à terra foram relatados e mais de 700 pessoas perderam a vida nestes embates nos últimos 20 anos³. O fato de que o Censo Agropecuário classifica uma porcentagem de terras como “ocupada” em todos os estados brasileiros também é sintomático da incerteza em torno dos direitos de propriedade. O termo “ocupada” define qualquer terra a qual o indivíduo que

1 Mueller, 2016.

2 Climate Policy Initiative, 2016. *Property Rights in Brazil: Establishing a Baseline*. Relatório interno.

3 Comissão Pastoral da Terra, 2015.

Figura 2: Proporção de imóveis rurais classificados como “ocupados” em cada estado



Fonte: Censo Agropecuário Brasileiro de 2006

a cultiva não é proprietário ou não paga pela sua utilização. A terra ocupada no país totaliza 2,2% da sua área e representa 9% do número de imóveis rurais. Sua proporção é muito baixa nas regiões Sul, Sudeste e Centro-Oeste, mas ainda é considerável em alguns estados do Norte e Nordeste (Figura 2).

Estrutura do relatório

Este relatório coloca em evidência importantes custos sociais, econômicos e ambientais associados à falta de definição de direitos de propriedade, ao mesmo tempo em que apresenta diversas complexidades no sistema de governança fundiária brasileira.

Embora os custos da insegurança fundiária sejam múltiplos, o documento destaca as cinco consequências mais urgentes:

1. Conflitos e violência;
2. Ausência de mercado de arrendamento de terras;
3. Aumento do desmatamento;
4. Decisões não eficientes sobre o uso da terra; e
5. Desigualdade de produtividade entre imóveis grandes e pequenos.

Em seguida, o estudo apresenta um dos principais desafios para a evolução do quadro de direitos de propriedade no Brasil: o sistema de governança fundiária. São resumidos os seguintes problemas desse sistema:

1. Complexidade institucional;
2. Limitações do registro de terras; e
3. Ausência de uma base de dados integrada e impositiva de terras públicas e privadas.

O Brasil, sendo uma das maiores economias do mundo, se vê em posição privilegiada para usufruir da resolução desses desafios e se beneficiar da garantia dos direitos de propriedade. Com esta publicação, o CPI visa aprofundar a compreensão das questões ligadas aos direitos de propriedade da terra, ajudando a traçar um caminho para a sua evolução. Dados os avanços tecnológicos de hoje, com a perspectiva do uso de ferramentas como o georreferenciamento e novas tecnologias de gestão de dados, torna-se possível a obtenção de direitos de propriedade mais seguros no Brasil.

Principais consequências da incerteza sobre os direitos de propriedade

A incerteza sobre os direitos de propriedade não somente afeta a reputação do Brasil internacionalmente, como também contribui para graves problemas sociais, econômicos e ambientais internos. Esta seção resume cinco das principais problemáticas associadas a essa insegurança.

Consequência 1: Conflitos e violência

Os conflitos relacionados à terra são a consequência mais grave da incerteza sobre os direitos de propriedade. Ao longo do tempo, a evolução da fronteira agrícola no Brasil foi frequentemente acompanhada de conflito e violência. Isso ocorreu durante a expansão da fronteira do café no século 19 e da fronteira amazônica, a partir da década de 1960⁴. O número de conflitos e assassinatos aumentou de forma considerável desde 1990, atingindo seu ponto máximo em 2000 (Figura 3). Nos últimos dez anos, houve uma média de 30 homicídios relacionados a disputas de terra por ano, com um total de 723 homicídios entre 1994 e 2014. Apenas em 2014, esse tipo de embate afetou quase cem mil famílias e uma área de mais de oito milhões de hectares⁵.

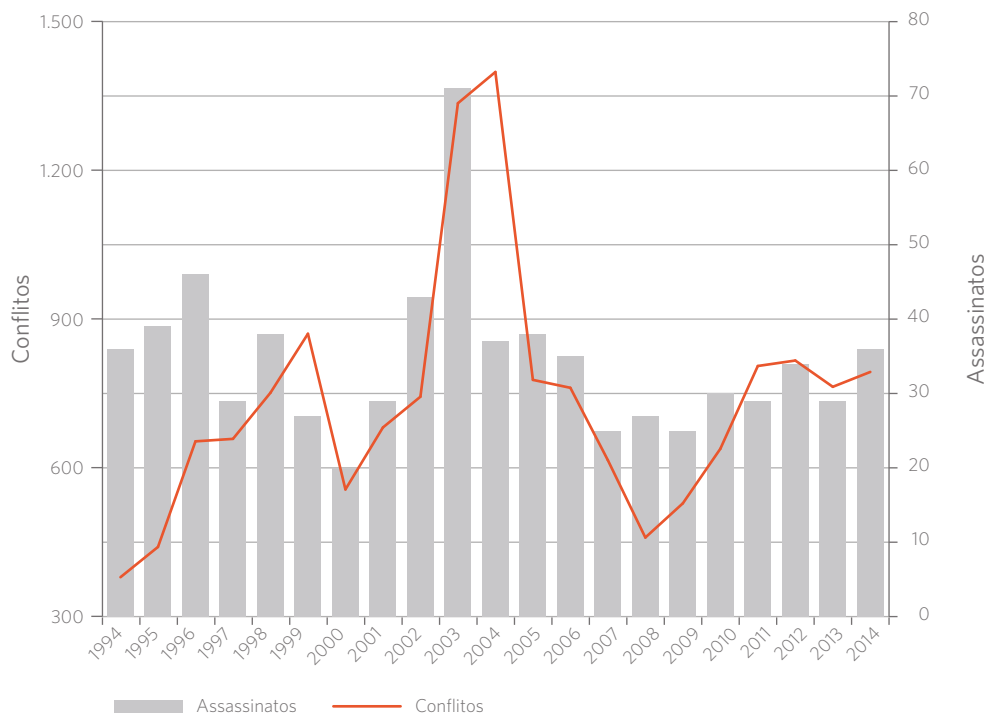
Alguns dos piores casos ocorreram no estado do Pará. O estado liderou a lista de homicídios do país em 2014, com nove assassinatos atribuídos a conflitos de terra. Nesse mesmo ano, Maranhão, Mato Grosso e Rondônia seguiram logo atrás, com cinco homicídios cada.

Um fator fundamental que contribui para a violência é a complexidade da legislação, que gera incertezas sobre os direitos de propriedade. A Constituição Brasileira contém um requisito de “função social da propriedade” para todas as terras, que, na prática, legitima as ações de posseiros (Box 1). Já o Código Civil permite ao proprietário que solicite o despejo dos mesmos. Assim, a

4 Mueller, 2016.

5 Comissão Pastoral da Terra, 2015.

Figura 3: Conflitos de terra e violência no Brasil



Fonte: Comissão Pastoral da Terra, 2015

discrepância entre a redação dessas duas leis e a forma como são aplicadas traz bastante insegurança. Isso provoca reações por parte de posseiros e proprietários, muitas vezes resultando em violência física e em novos conflitos⁶.

Consequência 2: Ausência de mercado de arrendamento de terra

Os contratos de arrendamento desempenham um papel essencial na geração de benefícios econômicos procedentes da terra. Eles permitem que proprietários tirem proveito de suas terras ao alugar seu uso em troca de uma quantia fixa ou de parte da produção. Os contratos de arrendamento também podem melhorar a alocação e o uso dos recursos da terra, orientando sua utilização de acordo com suas aplicações mais eficientes.

No Brasil, é comum que haja demanda por terra não relacionada à agricultura, algo frequente em países com mercados de capital pouco desenvolvidos, especialmente os que possuem inflação crônica. Nesses países, a terra é frequentemente utilizada como proteção contra a inflação, servindo como ativo que pode ser liquidado para suavizar o consumo diante do risco, como garantia de acesso a crédito, ou para propósitos de isenção fiscal.

O desenvolvimento do mercado de arrendamento permite que agricultores não qualificados, que acumulam terras para fins não agrícolas, aloquem-nas para que sejam cultivadas por camponeses qualificados, fazendo aumentar a produção agrícola como um todo. Desse modo, o mercado de arrendamento

6 Alston et al., 1999; Alston et al., 2000.

BOX 1: REFORMA AGRÁRIA E O ESTATUTO DA TERRA

Através do Estatuto da Terra de 1964, introduziu-se formalmente no Brasil a crença de que, a fim de beneficiar a sociedade, a terra deve manter níveis satisfatórios de produtividade.

O estatuto priorizou este ideal (nomeando-o como “função social da propriedade”) e estimulou a criação de nova legislação, permitindo ao governo iniciar o processo de reforma agrária. Os imóveis rurais improdutivos seriam então adquiridos e transferidos a camponeses sem terra. Dos trabalhadores, seria esperado que os transformassem em terras produtivas.

Ainda hoje, embora o proprietário original receba indenização pela desapropriação do imóvel, na maioria dos casos ela é punitiva. Ou seja, o dono da terra corre risco de receber uma compensação abaixo do valor de mercado porque o governo não permite negociar.

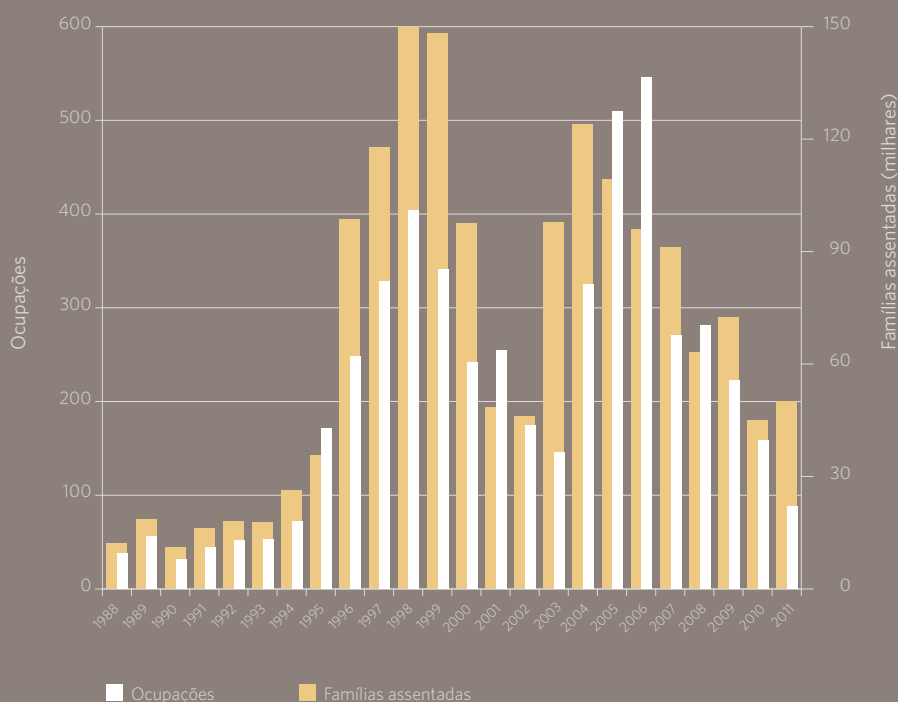
A reforma agrária foi uma das principais bandeiras da Nova República, iniciada em 1985. Simbolizava a inclusão social, uma das prioridades do novo regime. Embora a implementação da reforma agrária seja uma política complexa sob qualquer circunstância, foi ainda mais difícil em um país grande e subdesenvolvido como o Brasil daquela época. Mostrou-se quase impossível repartir a terra em um lugar onde a riqueza e o poder eram tão desigualmente distribuídos.

Até o início de 1990, políticos e governantes debateram vigorosamente a reforma agrária, mas poucos resultados práticos emergiram. Isso fez com que grupos organizados de camponeses aumentassem a pressão por mudanças.

A coalizão denominada Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST) percebeu que, se esperasse o governo seguir com os programas de reforma agrária anunciados, nada seria feito. O grupo criou então a estratégia de invadir qualquer terra que se enquadrasse nos requisitos mínimos de desapropriação, como áreas improdutivas, como um meio de forçar o governo a acelerar seus esforços. Sob a liderança do MST, as invasões que levaram a ocupações de imóveis improdutivos cresceram dramaticamente na década de 1990.

A Figura 4 mostra o número de ocupações de 1988 a 2011 e o número de famílias assentadas pelo governo. Os números de assentamentos seguem de perto os de ocupações de terra, mostrando que a reforma agrária neste período foi integralmente impulsionada por pressão do MST; isto é, a reforma agrária aconteceu em áreas invadidas por eles. A intenção não era ganhar a terra pela força, mas sim colocar em prática as regras *de jure* que exigiam “níveis satisfatórios de produtividade”. Violência e conflitos muitas vezes sucederam quando os proprietários ou a polícia tentavam remover os ocupantes.

Figura 4: Ocupações de terra e assentamentos da reforma agrária



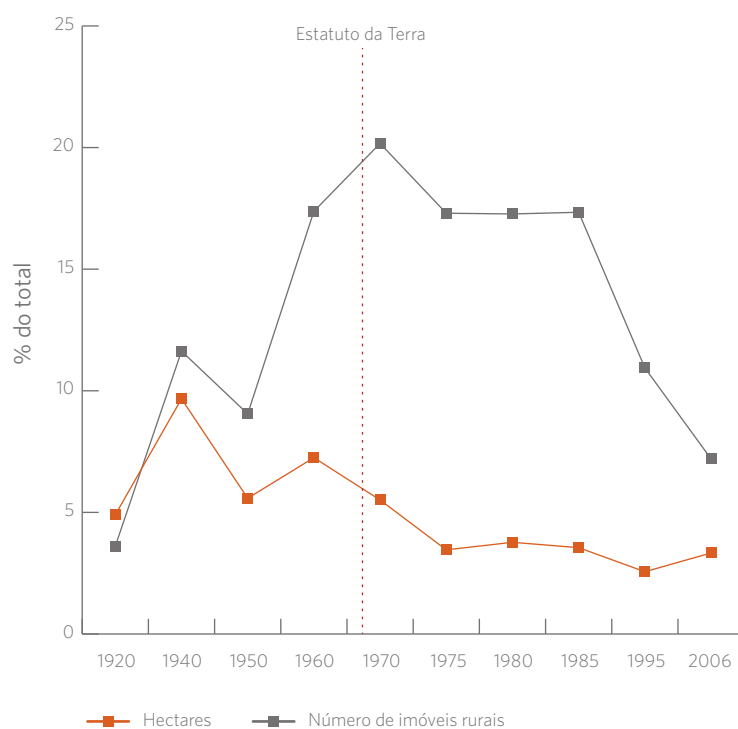
Fonte: Adaptado de Alston et al., 2010

pode estabelecer uma destinação mais eficiente dos recursos, mesmo quando há demanda de terra para fins não agrícolas⁷.

Além disso, o arrendamento de terras pode ser um importante ponto de entrada para camponeses pobres ascenderem na cadeia agrícola, tornando possível que, um dia, conquistem a posse da terra. Em países como o Brasil, onde há abundância de terras subutilizadas e grandes contingentes de camponeses sem terra, os contratos de arrendamento aparecem como um meio ideal para resolver dois problemas ao mesmo tempo.

Destaca-se que, comparado a outros países, o Brasil faz pouquíssimo uso do arrendamento. A Figura 5 mostra a proporção de imóveis rurais sob contratos de arrendamento no país, de acordo com os dados do Censo Agropecuário Brasileiro. Nota-se que o percentual de arrendamento tem caído de forma contínua desde a década de 1960.

Figura 5: Percentual de imóveis rurais e áreas sob contratos de arrendamento



Fonte: Adaptada de Alston e Mueller, 2010

De acordo com os números do Censo Agropecuário Mundial, a taxa de arrendamento do Brasil paira em torno de 3,3%, enquanto que na Europa gira em torno de 33% e, nos Estados Unidos, quase em 38%⁸.

Uma das causas principais da baixa adesão ao arrendamento é o Estatuto da Terra, que afirma que duas das condições para o cumprimento da função social da terra são: (i) "favorecer o bem-estar dos proprietários e dos trabalhadores que nela labutam, assim como de suas famílias"; e (ii) "observar as disposições legais que regulam as justas relações de trabalho entre os que a possuem e a cultivem".

7 Assunção, 2008.

8 Assunção e Chiavari, 2014.

Essas premissas refletem uma profunda desconfiança por parte da sociedade, que possui fundamento histórico, de que as relações de arrendamento implicariam a exploração dos camponeses por grandes fazendeiros. Visto que a reforma agrária e as expropriações detêm papel central no debate político, a mensagem expressa pelo Estatuto da Terra induziu muitos proprietários a evitarem relações de arrendamento, mesmo quando estas eram rentáveis sob o ponto de vista estritamente econômico. Ademais, grupos e associações organizadas de trabalhadores sem terra e de pequenos produtores não parecem enxergar no arrendamento a solução para seus problemas, pois eles prefeririam possuir sua própria terra⁹.

O sistema jurídico também torna extremamente difícil para os proprietários despejar seus inquilinos, caso optem por desalugar a terra para cultivo próprio, o que contribui para a baixa prevalência de contratos de arrendamento¹⁰.

Evidências empíricas têm demonstrado o efeito da incerteza sobre os direitos de propriedade em diferentes tipos de contrato. Tendo como base todos os municípios brasileiros, é estimado que um aumento de conflitos fundiários em uma unidade de desvio padrão nos últimos 10 anos diminui a incidência de contratos de aluguel fixo de 4% para menos de 3%, e a incidência de meação de 2,5% para 1,3%. Em áreas com mais conflitos, a reforma agrária e a ameaça de desapropriação têm grande relevância, e, portanto, os riscos também são maiores para os proprietários que optam por contratos de arrendamento¹¹.

Consequência 3: Aumento do desmatamento

O monitoramento e a fiscalização dos direitos de propriedade em áreas florestais apresentam desafios devido à sua localização remota e dificuldade de acesso, fatores que aumentam a insegurança. Embora as causas do desmatamento e a forma como ele acontece ainda não estejam totalmente claras para os pesquisadores, grande parte da literatura acadêmica, a maior parte da qual se debruça sobre a Amazônia, associa o problema à incerteza dos direitos de propriedade.

Uma maneira pela qual os direitos de propriedade podem induzir ao desmatamento é através do Estatuto da Terra e das exigências da Constituição, que obrigam proprietários a manter níveis satisfatórios de produtividade para garantir seus direitos. A terra desmatada é geralmente usada como prova de que é produtiva e, portanto, menos suscetível à desapropriação para fins de reforma agrária. Além disso, clareiras abertas na floresta facilitam a detecção de invasores, ajudando proprietários a protegerem suas terras contra ocupações ilegais.

Por outro lado, a legislação também exige que proprietários assegurem a conservação dos recursos naturais. A ambivalência entre as vantagens do desmatamento e da preservação aumenta ainda mais a incerteza relacionada

9 Buainain et al., 2008.

10 Assunção e Chiavari, 2014.

11 Alston e Mueller, 2010.

às leis e aos direitos de propriedade. De um lado, o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra) promove o uso produtivo da terra; de outro, o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama) promove sua conservação. Essa diferença de políticas faz com que proprietários não saibam como proceder e a opção, comumente, é pelo desmatamento.

Além disso, a falta de clareza nos direitos de propriedade torna muito difícil ou mesmo impossível identificar o dono da área em que a floresta foi derrubada. Assim, quando não há como responsabilizar o autor do crime, as sanções e punições impostas viram instrumentos inúteis.

Uma análise da relação entre direitos de propriedade e desmatamento na Amazônia mostra que uma diminuição de 10% na insegurança, medida por um índice que combina número de homicídios relacionados a conflitos de terra e o número de iniciativas de expropriação realizadas pelo Incra, induz uma redução de 7% em taxas anuais de desmatamento¹².

Ainda assim, é possível que o desmatamento esteja diminuindo no Brasil devido a políticas introduzidas em 2004¹³. De fato, as taxas anuais de desmatamento na Amazônia brasileira caíram quase 80% entre 2004 e 2012. No entanto, as políticas atuais parecem apresentar limitações no que se refere ao controle de desmatamento em pequena escala, que demonstrou ser mais persistente. No início de 2000, o desmatamento da Amazônia resultou principalmente da abertura de grandes áreas contínuas de floresta. Nos últimos anos, porém, o corte em pequena escala tem sido o principal responsável pelo desmatamento¹⁴. Em 2012, o novo Código Florestal brasileiro entrou em vigor para reger o uso da proteção de terras privadas no Brasil. Trata-se de uma das leis mais importantes dessa área, com potencial para impulsionar o uso eficiente da terra no Brasil e tornar-se uma ferramenta eficaz contra as mudanças climáticas. Embora esta nova lei tenha um enorme potencial para controlar o desmatamento ilegal, mais pesquisas são necessárias para se entender de que forma o comportamento de proprietários e posseiros está mudando.

Consequência 4: Decisões não eficientes sobre o uso da terra

Em um cenário em que os direitos de propriedade são violados, as escolhas de uso da terra tornam-se distorcidas pelas circunstâncias. Assim, as decisões tomadas por proprietários de terra diferem daquelas que fariam em ambientes econômicos mais seguros ou tradicionais.

É difícil mensurar o impacto agregado da incerteza sobre os direitos de propriedade na alteração do cenário de investimento, mas alguns estudos documentam as seguintes interferências:

12 Araújo et al., 2009.

13 Plano de Ação para a Prevenção e o Controle do Desmatamento na Amazônia Legal, PPCDAm.

14 Assunção et al., 2015.

- A incerteza de direitos nas fronteiras do Pará e do Paraná levou agricultores a reduzirem investimentos direcionados à terra¹⁵;
- Em face à insegurança de direitos de propriedade, os proprietários de terra no Brasil escolhem opções de investimento não eficientes, antecipando seus investimentos ou investindo exageradamente, em uma tentativa de fortalecer seus direitos¹⁶;
- Por outro lado, a concessão de títulos de propriedade a comunidades quilombolas melhorou a sua renda e bem-estar através do aumento da produção e do investimento¹⁷.

Há, também, desvio das escolhas de cultivo consideradas usuais e mais prováveis em circunstâncias econômicas e agrícolas seguras. Um estudo descobriu que nos municípios onde há mais conflitos e, portanto, direitos de propriedade menos seguros, a escolha por tipos de plantios é afetada¹⁸. A mesma análise também mostra que o aumento da incerteza a respeito de direitos de propriedade reduziu a existência de pastagens naturais e terras improdutivas, e expandiu pastagens cultivadas. Pastagens naturais e terras improdutivas sinalizam a subutilização da terra, e por isso aumentam a probabilidade de uma propriedade ser selecionada para o programa de reforma agrária. O aumento de conflitos também levou à redução de culturas temporárias que requerem investimentos altos (tais como a soja) e ao crescimento de culturas permanentes de baixo investimento¹⁹. Isso indica que a incerteza sobre os direitos de propriedade distorce as escolhas de plantio dos agricultores, em desacordo com o que seriam as opções mais lucrativas.

Consequência 5: Desigualdade de produtividade entre imóveis grandes e pequenos

A incerteza sobre os direitos de propriedade perpetua a desigualdade de produção agropecuária no Brasil. A crença na inclusão social, que tem sido considerada a causa fundamental da desconexão entre os conceitos de direito de propriedade *de jure* e *de facto*, é uma aversão direta à desigualdade (Box 2). Devido à crença disseminada e compartilhada na ideia de inclusão social, quanto maior o nível de desigualdade no Brasil, maior a reação em termos de programas e políticas para resolver o problema. Isso geralmente resulta em diversas tentativas de acionar as regras e legislação *de jure*, antes latentes, ampliando então a incerteza sobre os direitos de propriedade e gerando muitos dos desequilíbrios mencionados acima.

15 Alston et al., 1996.

16 Vertova, 2006.

17 Bowser e Nelson, 2012.

18 Alston e Mueller, 2010.

19 Um aumento de conflitos em uma unidade de desvio padrão reduziu em 17% as áreas com pastagens naturais, em 3,7% as terras não utilizadas, e em 3,1% as áreas de culturas temporárias. Em compensação, houve aumentos de 11,3% em pastagem plantada e de 7,3% em culturas permanentes.

BOX 2: DE JURE VS. DE FACTO

De jure é uma expressão jurídica que significa “por direito, de direito, de acordo com a lei”, e que geralmente é contrastada com a expressão *de facto*, que denota “na verdade, na realidade”. Os termos *de jure* e *de facto* são usados no lugar de “na lei” e “na prática”, respectivamente, ao descreverem situações políticas ou legais.

Devido às dificuldades de uma efetiva implementação das normas jurídicas, é comum que os direitos de propriedade *de facto* sejam diferentes dos direitos de propriedade *de jure*. Essa separação entre *de jure* e *de facto* pode não trazer

consequências significativas, caso haja amplo consenso e certeza de que são as regras *de facto* que realmente se aplicam em todas as situações e que devem ser cumpridas por todos.

Porém, quando direitos *de jure* passam a ser exigidos por órgãos governamentais, tais como o Ministério Público e órgãos de fiscalização, rompendo com a tradição da prática dos direitos *de facto*, geram-se incertezas sobre quais direitos prevalecerão. Diante da insegurança sobre qual sistema está valendo (*de facto* ou *de jure*), cria-se um ambiente propício a comportamentos inadequados sobre o uso do solo.

Apesar do enorme esforço para distribuir terra através da reforma agrária e da promoção da agricultura familiar desde a década de 1990, o Brasil ainda carece da participação de uma base consolidada de pequenos produtores na agricultura.

Os dados da Tabela 1 mostram a enorme desigualdade no setor agrícola: menos de 1% do total de imóveis rurais no Brasil gera mais da metade da renda bruta agrícola. Os imóveis rurais menos produtivos, que representam 66% do total de estabelecimentos rurais do país, produzem apenas 3% da renda total. Este perfil de produção é tão desproporcional que sugere que grande parte da política agrícola brasileira atual voltada para o apoio da agricultura familiar é ineficaz.

Tabela 1: Renda bruta por imóvel rural de acordo com o tamanho (2006)*

Categoria (salários mínimos)	Número de imóveis rurais	% de número total	% de renda bruta	Renda bruta por imóvel rural
0 a 2	2.904.769	66,01%	3,27%	0,52
2 a 10	995.750	22,63%	10,28%	4,66
10 a 200	472.702	10,74%	35,46%	34,49
> 200	27.306	0,62%	51,19%	861,91
Total	4.400.527	100%	100%	10,45

* Dados do último Censo Agropecuário Brasileiro

Fonte: Navarro e Campos, 2013

Governança de terras brasileiras: principais obstáculos para a garantia de direitos de propriedade

As regras relacionadas a direitos de propriedade no Brasil nem sempre são aplicadas devidamente. Algumas leis são extremamente complicadas, o que as torna difíceis de interpretar e implementar. Além disso, muitas instituições distintas detêm a responsabilidade de gestão dos direitos de propriedade, e seus mandatos se contradizem ou se sobrepõem com frequência.

Neste ambiente complexo e burocrático, torna-se penoso assegurar direitos de propriedade para o benefício dos cidadãos. Esta seção fornece uma introdução aos desafios institucionais do sistema de governança desses direitos no país.

Obstáculo 1: Complexidade institucional

No Brasil, diversas instituições compartilham competências e responsabilidades na regulação dos direitos de propriedade. Este complexo sistema, além de carecer de comunicação e coordenação entre as suas atividades, não possui bases de dados integradas.

As estâncias executivas nas esferas federal, estadual e municipal são as responsáveis pela gestão da terra através de uma ampla gama de serviços, cujo enfoque vai desde agricultura e reforma agrária; monitoramento e proteção ambiental; e manejo dos direitos das comunidades indígenas e quilombolas, a cobrança de impostos. Cabe ao Poder Legislativo aprovar a legislação dos direitos de propriedade, e ao Poder Judiciário decidir sobre conflitos fundiários. O sistema de gestão da terra também inclui os cartórios, entidades privadas, supervisionadas pelo Poder Judiciário, que recebem delegação de caráter público pelo governo federal para desempenhar funções de registro.

Para se ter uma ideia da complexidade do sistema, apenas no nível federal 11 instituições supervisionam aspectos diferentes dos direitos e gestão de propriedades. O Box 3 mostra em detalhe as organizações envolvidas com o tema e suas respectivas competências.

Obstáculo 2: Limitações do registro de terras

O registro de imóveis no Brasil opera sob legislação nacional e todas as propriedades, sejam públicas ou privadas, devem ser registradas. Devido a diversas limitações, o registro de propriedades não é confiável. O sistema de cadastro rural, que monitora exclusivamente propriedades rurais, traz ainda mais complexidade ao sistema. Eles são discutidos separadamente no Box 4.

A primeira limitação é que os cartórios, frequentemente, têm dificuldades para integrar seus registros com as entidades públicas relacionadas aos direitos de propriedade. Além disso, as estruturas de incentivo para estas instituições não estimulam a geração de um registro competente dos direitos de propriedade, já que as taxas cobradas são baseadas no número total de inscrições efetuadas, independentemente da veracidade da informação contida no registro. Por fim, a fiscalização dos serviços cartoriais é geralmente limitada.

BOX 3

Governo Federal

Instituições/órgãos executivos:

- Presidência do Brasil - responsável pela titulação de terras indígenas e a criação de áreas protegidas.
- Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra) - responsável pela reforma agrária, o estabelecimento de assentamentos rurais, a manutenção do Sistema Nacional de Cadastro Rural (SNCR), a gestão de terras públicas federais e a regularização e titulação de quilombolas.
- Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) - responsável por políticas de reforma agrária e regularização fundiária na Amazônia.
- Ministério do Meio Ambiente (MMA) - responsável pelas políticas ambientais e manejo florestal.
- Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio) - responsável por propor, implementar, gerir, proteger, fiscalizar e monitorar áreas protegidas federais, como parques nacionais e reservas extrativistas.
- Serviço Florestal Brasileiro (SFB) - responsável pela concessão de florestas públicas, administração do Cadastro Nacional de Florestas Públicas (CNFP) e implementação e gestão do Cadastro Ambiental Rural (CAR).
- Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama) - responsável pelo controle ambiental, cumprimento da lei e licenciamento das florestas brasileiras.
- Fundação Nacional do Índio (Funai) - responsável por mapear e proteger territórios habitados tradicionalmente pelos povos indígenas.
- Fundação Cultural Palmares (FCP) - responsável pelo reconhecimento e certificação de comunidades quilombolas.
- Secretaria do Patrimônio da União (SPU) - responsável pela gestão das propriedades federais, incluindo as terras devolutas e áreas de várzea da União, entre outros.

- Receita Federal - responsável pela cobrança do Imposto Territorial Rural (ITR) e manutenção do Cadastro de Imóveis Rurais (Cafir).

Poder Legislativo: competência para decretar leis sobre direitos de propriedade, agricultura, meio ambiente, desapropriação de terras e reforma agrária.

Poder Judiciário: decide sobre conflitos fundiários relativos a terras federais.

Governo Estadual

Instituições/órgãos executivos:

- Governador - responsável pela criação de áreas protegidas estaduais.
- Institutos da Terra - responsáveis pelo estabelecimento de assentamentos rurais do estado, gestão de terras públicas estaduais, regularização e titulação de quilombolas.
- Secretarias de Meio Ambiente - responsáveis por propor, implementar, gerir, proteger, fiscalizar e monitorar áreas protegidas estaduais. Também responsáveis pelo controle ambiental, cumprimento da lei e licenciamento de atividades rurais.

Poder Legislativo: competência para decretar leis ambientais.

Poder Judiciário: decide sobre conflitos fundiários relativos a propriedades privadas e terras estaduais.

Municípios

Instituições/órgãos executivos: responsáveis pela criação de áreas protegidas e estabelecimento de assentamentos rurais municipais.

Poder Legislativo: competência para legislar sobre assuntos de interesse local, incluindo temas ligados ao meio ambiente e ao uso da terra.

Cartórios/Registro Geral de Imóveis

Agências que, habilitadas pelas autoridades públicas, exercem atividades notariais e de registro, incluindo aquelas relacionadas a transações imobiliárias. Segundo a legislação brasileira, a escritura de venda deve ser testemunhada e autorizada por cartório público e então registrada no Registro Geral de Imóveis (RGI).

Um segundo desafio com o registro de imóveis é que ele é incompleto e desatualizado. Compradores de imóveis são obrigados por lei a registrarem seus títulos de compra, porém muitos não o fazem. Os motivos variam e podem incluir, simplesmente, inércia. As taxas elevadas também contribuem para desencorajar os proprietários de registrar transferências e outras transações. É igualmente provável que isso os incentive a declarar um valor mais baixo de suas propriedades, a fim de reduzir as taxas a pagar. Um estudo do Banco Mundial, intitulado Estrutura de Avaliação da Governança da Terra (LGAF, da sigla em inglês), estima que, no Pará e no Piauí, menos de 50% dos imóveis rurais estejam registrados formalmente²⁰.

Outro problema é que, comumente, o registro de imóveis não possui dados de georreferenciamento das propriedades que monitora. Até pouco tempo atrás, a localização das propriedades incluídas nos registros era meramente descritiva, não incluindo mapas ou outras informações espaciais. Isto levou a uma duplicação das declarações e a um problema persistente de falsas declarações. A legislação recente exige o georreferenciamento de todos os bens, e o número de registros que possuem esses dados está crescendo. Entretanto, um banco de dados completo e confiável ainda não existe.

O registro de documentos falsos no sistema é outro obstáculo comum. Isso acontece porque nem sempre os cartórios verificam corretamente a autenticidade dos documentos utilizados para registrar as propriedades

20 Para mais informações, acesse: <http://go.worldbank.org/V97H6OMC50>.

BOX 4: REGISTRO DE IMÓVEIS X CADASTROS RURAIS

O registro de imóveis e os cadastros rurais são mal compreendidos e simbolizam a complexidade da governança de direito de propriedade no Brasil. Este box destaca suas principais diferenças e desafios.

O **registro** de imóveis é um inventário reunindo todas as informações jurídicas relativas à propriedade imobiliária, tanto em áreas urbanas quanto em rurais. O registro de um bem imóvel é obrigatório e constitui o direito de propriedade. Todas as transferências de titularidade (por exemplo, compra, venda, doação e herança) e todos os direitos reais relacionados à propriedade (por exemplo, servidão e hipoteca) precisam ser registradas.

O **cadastro rural** é um banco de dados que indica a localização geográfica e os atributos relacionados à terra (por exemplo, características físicas, ambientais e uso do solo). Os cadastros rurais no Brasil, que compreendem tanto propriedades

quanto posses, possuem finalidades diversas e são gerenciados por órgãos diferentes dependendo de cada uma delas. Dentre as atribuições, estão a formulação e gestão de políticas fundiárias, agrícolas, ambientais, sociais e fiscais. A inscrição de um imóvel em um cadastro rural não confere nem comprova o direito de propriedade.

Devido à falta de integração dos cadastros e de articulação entre os órgãos fundiários, não existe um cadastro de terras abrangendo a totalidade do território brasileiro, com informações geográficas reunidas em uma única base cartográfica. Além disso, a falta de conexão entre os cadastros rurais e o registro de imóveis diminui a segurança jurídica das transações imobiliárias, impossibilita a implementação de políticas fundiárias mais justas e eficazes e aumenta o número de fraudes e apropriações ilegais de terras.

privadas, por falta de capacidade ou corrupção (Box 5). O problema é ainda agravado pelo fato de que, quando um cartório registra um documento falsificado, ele automaticamente dá legitimidade à declaração em qualquer local do país. Os falsificadores, então, se aproveitam disso.

Obstáculo 3: Ausência de uma base de dados integrada e impositiva de terras públicas e privadas

Conforme os obstáculos 1 e 2 sugerem, uma terceira grande dificuldade para a governança de direitos de propriedade no Brasil é a falta de uma base de dados integrada de terras públicas e privadas. Sem ela, os órgãos estaduais responsáveis pela gestão de terras públicas operam, em grande parte, sem um inventário de ativos adequado, elemento essencial para o bom manejo da terra. Isto é de extrema importância, visto que o Brasil tem grandes áreas de

BOX 5: GRILAGEM, A PRÁTICA DA APROPRIAÇÃO ILEGAL DE TERRAS

“Grilagem” refere-se à prática de falsificar documentos a fim de tomar posse de terras públicas ilegalmente.

O termo vem de uma prática antiga de forjar documentos, que consistia em colocar documentos falsos em uma caixa cheia de grilos. Passado algum tempo, os insetos davam aparência envelhecida aos papéis, aumentando a chance de serem aceitos pelas autoridades.

Embora “grileiros” não usem mais grilos hoje em dia, ainda falsificam documentos com o intuito de enganar o registro e “legalizar” suas terras. Uma vez validados os títulos ilegítimos com firma reconhecida, acrescentam-lhe credibilidade ao registrá-los em diferentes instituições de gestão de terra, tanto estaduais quanto federais (por exemplo, institutos estaduais de terra, Incra, Receita Federal e Ibama).

Os grileiros, geralmente, utilizam documentos falsos que correspondem a uma área que de fato existe. A partir do momento em que o título é autenticado, os grileiros começam então a explorar ou comercializar a terra.

Em determinadas ocasiões, no entanto, o objetivo da fabricação desses papéis é de apenas servirem

como garantia para operações financeiras, e eles nem sequer correspondem a propriedades reais. Há vários casos documentados em que a mera posse de documentos falsos é suficiente para obter empréstimos bancários e financiamento de projetos, ou para pagamento de débitos previdenciários²¹.

A taxa precisa de grilagem no Brasil é desconhecida, mas, em 1999, o Incra fez o seu primeiro e único grande esforço para localizar cada caso de fraude e falsificação de títulos (em documento intitulado “Livro Branco da Grilagem de Terras”). Naquela época, o total de terras sob suspeita de ocupação ilegal em todo o país era de aproximadamente 100 milhões de hectares, que correspondem a quatro vezes a área do estado de São Paulo. A proporção é especialmente preocupante na região Norte: acredita-se que 55 dos 157 milhões de hectares no estado do Amazonas sejam “grilados”.

É provável que esses números tenham diminuído, ainda que de forma moderada, pois muitos documentos fraudulentos foram cancelados após o estudo do Incra. No entanto, a prática de grilagem de terras permanece, em grande parte, incontrolada. Em 2006, por exemplo, um estudo apontou mais de 30 milhões de hectares grilados no Pará, o que equivale a 23% do território do estado²².

²¹ Di Sabato, 2001.

²² IPAM, 2006.

terras públicas (incluindo terras públicas federais sem atribuição, chamadas de terras devolutas; áreas de proteção ambiental e terras indígenas). Estimativas indicam que mais de 20% do território brasileiro é composto por terras públicas devolutas. No estado do Amazonas, essa proporção aumenta para mais de 40%, o que corresponde a cerca de 60 milhões de hectares – uma área maior que grande parte dos estados brasileiros. A ausência de um cadastro preciso impossibilita estimativas mais apuradas.

A Secretaria do Patrimônio da União (SPU), que integra o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, tem como principal responsabilidade a gestão de bens nacionais, e mantém a sua própria base (incompleta) de dados. A natureza desses bens é muito diversificada: propriedades públicas, terrenos de marinha, terras indígenas, florestas nacionais, terras devolutas, áreas de fronteira e bens de uso comum. Apesar de a SPU ser responsável por todas as terras devolutas, não dispõe de dados para uma compreensão exata da abrangência da terra sob sua gestão. Além disso, existem muitas terras públicas pertencentes aos estados, que mantêm (com êxito ou não) seus próprios bancos de dados – fato que aumenta ainda mais a complexidade da questão.

Conclusão

Direitos de propriedade confiáveis garantem às pessoas fazer a gestão de suas terras de maneira organizada e pacífica. Isto possibilita que as terras sejam utilizadas de forma mais eficiente, gerando retornos econômicos e sociais positivos. Este relatório contribui para esse objetivo ao apontar as consequências da insegurança sobre os direitos de propriedade e os obstáculos para superação. O Climate Policy Initiative prosseguirá com a pesquisa sobre o tema, mapeando a legislação, identificando os principais atores envolvidos e apresentando as implicações do novo Código Florestal sobre os direitos de propriedade.

Referências

Alston, Lee J.; Gary D. Libecap e Bernardo Mueller. 2000. *Land Reform Policies, the Sources of Violent Conflict, and Implications for Deforestation in the Brazilian Amazon*. *Journal of Environmental Economics and Management*, 39(2), 162-88.

Alston, Lee J; Gary D Libecap e Bernardo Mueller. 1999. *Titles, Conflict, and Land Use: The Development of Property Rights and Land Reform on the Brazilian Amazon Frontier*. University of Michigan Press.

Alston, Lee J; Gary D Libecap e Bernardo Mueller. 2010. *Interest Groups, Information Manipulation in the Media, and Public Policy: The Case of the Landless Peasants Movement in Brazil*. National Bureau of Economic Research.

Alston, Lee J e Bernardo Mueller. 2010. *Property Rights, Land Conflict and Tenancy in Brazil*. National Bureau of Economic Research.

Alston, Lee J.; Gary D. Libecap e Robert Schneider. 1996. *The Determinants and Impacts of Property Rights: Land Titles on the Brazilian Frontier*. *Journal of Law, Economics and Organization*, 12(1), 25-61.

Araújo, Claudio; Catherine Araujo Bonjean; Jean-Louis Combes; Pascale Combes Motel e Eustaquio J. Reis. 2009. Property rights and deforestation in the Brazilian Amazon, *Ecological Economics*, Volume 68, Issues 8-9.

Assunção, Juliano. 2008. *Rural Organization and Land Reform in Brazil: the Role of Nonagricultural Benefits of Landholding*. *Economic Development and Cultural Change* 56 (4). JSTOR: 851-70.

Assunção, Juliano e Joana Chiavari. 2014. *Land Rental Markets in Brazil: A Missed Opportunity*, Climate Policy Initiative, CPI Report. <http://www.inputbrasil.org/publicacoes/aluguel-de-terras-no-brasil-um-mercado-a-ser-explorado/?lang=en>. Acesso em 9 de maio de 2016.

Assunção, Juliano; Clarissa Gandour; Pedro Pessoa e Romero Rocha. 2015. *Deforestation Scale and Farm Size: the Need for Tailoring Policy in Brazil*. Climate Policy Initiative, Technical Paper. <http://www.inputbrasil.org/publicacoes/deforestation-scale-and-farm-size-the-need-for-tailoring-policy-in-brazil/?lang=en>. Acesso em 5 de abril de 2016.

Bowser, William e Carl H. Nelson. 2012. *Land Institutions, Investments, and Income Diversification: Pathways to Economic Development for Brazil's Quilombo Communities*. IFPRI Discussion Paper. Washington: International Food Policy Research Institute (IFPRI).

Buainain, Antonio M.; Fernando Lima; José Maria Silveira e Patricia J. Almeida. 2008. "Land Rental Markets and Land Access in Brazil," *BASIS Brief*. Madison: Land Tenure Center.

Comissão Pastoral da Terra. 2015. *Cadernos Conflitos no Campo Brasil*. <http://www.cptnacional.org.br/index.php/downloads/finish/43-conflitos-no-campo-brasil-publicacao/2392-conflitos-no-campo-brasil-2014>. Acesso em 22 de março de 2016.

Di Sabbato, Alberto. 2001. *Perfil dos proprietários/detentores de grandes imóveis rurais que não atenderam à notificação da Portaria 558/99*. Projeto de cooperação técnica INCRA/ FAO Projeto UTF/BRA/051/BRA.

IPAM. 2006. *A Grilagem De Terras Públicas Na Amazônia Brasileira*. http://www.mma.gov.br/estruturas/168/_publicacao/168_publicacao30012009114114.pdf. Acesso em 11 de abril de 2016.

Mueller, Bernardo. 2016. *Key Issues for Property Rights in Brazil: Implications for the Forest Code*. Climate Policy Initiative. <http://climatepolicyinitiative.org/publication/key-issues-for-property-rights-in-brazil-implications-for-the-forest-code/>. Acesso em 2 de junho de 2016.

Navarro, Zander e Silvia K. Campos. 2013. "A pequena produção rural no Brasil". In: *Centro De Gestão E Estudos Estratégicos (CGEE). A pequena produção rural e as*

tendências do desenvolvimento agrário Brasileiro: ganhar tempo é possível? Brasília: CGEE, 2013, p. 13-27.

Property Rights Alliance. 2015. *The International Property Rights Index*. <http://internationalpropertyrightsindex.org/countries>. Acesso em 2 de junho de 2016.

Vertova, Pietro. 2006. *Property Rights on Unused Asset and Investment Incentives: Evidence from Brazil*. Tilburg University, Center for Economic Research, Discussion Paper 48.

World Economic Forum. 2015. *The Global Competitiveness Report 2015-2016*. http://www3.weforum.org/docs/gcr/2015-2016/Global_Competitiveness_Report_2015-2016.pdf. Acesso em 2 de junho 2016.

Autora

Rita Damasceno Costa

Climate Policy Initiative

rita.damasceno@cpirio.org

Este relatório foi amplamente baseado no estudo *Key Issues for Property Rights in Brazil: Implications for the Forest Code*, de Bernardo Mueller (Climate Policy Initiative, 2016).

Agosto/ 2016

Com sede em São Francisco, o **Climate Policy Initiative (CPI)** tem como objetivo ajudar no crescimento dos países em questões que envolvem escassez de recursos naturais associados às mudanças climáticas. No Brasil, está associado ao Núcleo de Avaliação de Políticas Climáticas da PUC-Rio. A organização é formada por analistas e consultores que trabalham para melhorar as políticas de energia e uso de terra, com foco em finanças. Este trabalho contou com o apoio de **Omidyar Network**.