



INSTITUTO
UNIVERSITÁRIO
DE LISBOA

GOVERNANÇA GLOBAL DE TERRAS: análise da experiência brasileira

Otávio Moreira do Carmo Júnior

Doutoramento em Políticas Públicas

Orientadores:

Dr. Helge Jörgens, professor associado no Departamento de Ciência Política e Políticas Públicas, ISCTE-IUL – Instituto Universitário de Lisboa.

Dr. Bastiaan Philip Reydon, professor Titular / Economista no Instituto de Economia – NEA da Universidade Estadual de Campinas – UNICAMP, Brasil.

Setembro, 2023

Departamento de Ciência Política e Políticas Públicas

GOVERNANÇA GLOBAL DE TERRAS: análise da experiência brasileira

Otávio Moreira do Carmo Júnior

Doutoramento em Políticas Públicas

Orientadores:

Dr. Helge Jörgens, professor associado no Departamento de Ciência Política e Políticas Públicas, ISCTE-IUL – Instituto Universitário de Lisboa.

Dr. Bastiaan Philip Reydon, professor Titular / Economista no Instituto de Economia – NEA da Universidade Estadual de Campinas – UNICAMP, Brasil.

Setembro, 2023

Departamento Ciência Política e Políticas Públicas

GOVERNANÇA GLOBAL DE TERRAS: análise da experiência brasileira

Otávio Moreira do Carmo Júnior

Doutoramento em Políticas Públicas

Júri:

Doutor Filipe Miguel Ramos de Abreu Nunes, Professor Associado do Iscte-Instituto Universitário de Lisboa (Presidente)

Doutor Carlos Rosano Peña, Professor Associado, Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade da Universidade de Brasília

Doutora Carmen Sofia Rodrigues Silva Fonseca, Professor Auxiliar, NOVA FCSH

Doutora Maria Sarita Cristina Mota, Investigadora Integrada, ISCTE-Instituto Universitário de Lisboa

Doutor Helge Jorgens, Professor Associado do Iscte – Instituto Universitário de Lisboa, (Orientador)

Setembro, 2023

Dedicatória, Agradecimentos

A Deus,

Aos meus pais,

Aos familiares e amigos,

Ao ISCTE-IUL e seus profissionais,

Aos professores do Curso de Doutoramento em Políticas Públicas do ISCTE-IUL,

Aos orientadores Dr. Helge Jörgens, Dr. Bastiaan Philip Reydon e Dr. Pedro Adão e Silva,

Ao meu companheiro Marcello Soares Castro, que viajou comigo nessa jornada, que me orientou quando necessário, que enfrentou os mais diversos obstáculos culturais ao meu lado, que viveu comigo a realidade da pandemia. A você, dedico este trabalho meu amor.

Governança global de terras: análise da experiência brasileira

Resumo

No Brasil existe um problema estrutural e sistêmico de distribuição de terras. Tal contexto está associado a diversos fatores que incluem historicamente privilégios de grupos e debilidades jurídicas, técnicas e organizacionais na gestão fundiária. Isso acarreta incoerências no sistema de administração de terra do país, ocasionando consequências como avanços desordenados de fronteiras, conflitos violentos e desequilíbrio do acesso ao direito à terra. Apesar das inovações e melhorias implementadas nas duas últimas décadas, as medidas políticas se mostraram resistentes à mudança e insuficientes para resolver o problema. Não obstante as resistências em se modificar as políticas fundiárias no âmbito nacional, há evidências de mudanças a partir de processos internacionais não vinculativos, a exemplo do documento *Voluntary Guidelines on the Responsible Governance of Tenure of Land, Fisheries and Forests in the Context of National Food Security – VGGT*. Portanto, este estudo tem dois objetivos: analisar a *compliance* da política de terra nacional a partir de uma norma suave internacional, as *VGGT*; e avaliar a eficiência da política de terra brasileira, objetivando perceber aspectos relativos à sua qualidade como política pública. Para isso, foi realizado um estudo comparativo longitudinal, aliando a este método outros instrumentos metodológicos como o estudo da literatura, a análise documental, o estudo de caso, e uma abordagem quantitativa a partir do método *Data Envelopment Analysis* (DEA) e índices de Malmquist no estudo da eficiência. Sobre os resultados, reconhece-se o protagonismo do Programa Terra Legal Amazônia como política pública de terra, explicado por processos de melhoria contínua, gestão estratégica com foco em resultados, prestação de contas, transparência, gestão de riscos e principalmente pela implementação de novas tecnologias, o que direcionou essa política para um modelo mais gerencial e para os princípios globais da governança responsável da terra. Dentre os mecanismos de *compliance* identificados destaca-se a legitimidade da norma internacional no ambiente interno. Contudo, o Terra Legal não alcançou eficiências genuínas, pois a interação entre os aspectos jurídicos, técnicos e organizacionais do sistema de administração de terra continuou problemática.

Palavras-chave: *VGGT*; sistema de administração de terras; direito a terra, Programa Terra Legal Amazônia, *compliance*, eficiência.

Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS)

Erradicação da fome, erradicação da pobreza, uso sustentável do meio ambiente.

Global land governance: analysis of the Brazilian experience

Abstract

In Brazil there is a structural and systemic problem of land distribution. This context is associated with several factors that historically include group privileges and legal, technical and organizational weaknesses in land management. This leads to inconsistencies in the country's land administration system, causing consequences such as disorderly border advances, violent conflicts and imbalance in access to land rights. Despite the innovations and improvements implemented in the last two decades, policy measures have proved resistant to change and insufficient to solve the problem. Despite resistance to changing land policies at the national level, there is evidence of changes based on non-binding international processes, such as the document Voluntary Guidelines on the Responsible Governance of Tenure of Land, Fisheries and Forests in the Context of National Food Security – VGGT. Therefore, this study has two objectives: to analyze the compliance of the national land policy from a soft international norm, the VGGT; and to evaluate the efficiency of the Brazilian land policy, aiming to perceive aspects related to its quality as a public policy. For this, a longitudinal comparative study was carried out, combining this method with other methodological instruments such as the study of the literature, document analysis, case study, and a quantitative approach based on the Data Envelopment Analysis (DEA) method and Malmquist indices in the study of efficiency. Regarding the results, the role of the Terra Legal Amazônia Program as a public land policy is recognized, explained by processes of continuous improvement, strategic management and focus on results, accountability, transparency, risk management and mainly by the implementation of new technologies, which directed this policy towards a more managerial model and towards the global principles of responsible land governance. Among the compliance mechanisms identified, the legitimacy of the international standard in the internal environment stands out. However, Terra Legal did not achieve genuine efficiencies, as the interaction between the legal, technical and organizational aspects of the land administration system remained problematic.

Keywords: VGGT; land administration system; right to land, Terra Legal Amazônia Program, compliance, efficiency

Sustainable Development Goals (SDG): zero hunger, no poverty, sustainable use of the environment.

INTRODUÇÃO	15
Objetivos	19
Metodologia	19
CAPÍTULO I - DELINEAMENTO TEÓRICO	29
1.1. O Conceito de governança global e conformidade internacional	29
1.2. A administração de terras e instituições	35
1.3. Aspectos teóricos sobre sistema de administração de terras	36
1.3.1. Definição, Objetivos e Características	37
1.3.2. Advertências, Problemas e Soluções	38
1.3.3. Visão Sistêmica, Aspectos e Interações	41
1.4. Administração pública: dicotomias na cultura organizacional	44
1.5. Inferências.....	48
CAPÍTULO II – DIÁLOGO GLOBAL SOBRE O DIREITO À TERRA E DIRETRIZES DE GOVERNANÇA - VGGT	51
2.1 Direito à Terra e Direitos Humanos	51
2.2 Interação do Direito à Terra com outros Direitos Humanos	52
2.3 Inserção do Direito à Terra em Diploma de Direitos Humanos	66
2.4 Direito à Terra: a atribuição do status de direito humano	72
2.5 Implementação do Direito à Terra por meio das Diretrizes de Governança - VGGT ..	75
2.6 Agenda global sobre a governança responsável da terra - VGGT.....	76
2.7 Diretrizes Voluntárias sobre a Governança Responsável da Terra - VGGT	85
2.8 Observações e dicotomias paradigmáticas	93
2.9 Inferências.....	94
CAPÍTULO III – ASPECTOS GERAIS SOBRE A POLÍTICA FUNDIÁRIA NO BRASIL	97
3.1 Aspectos do sistema de administração de terras brasileiro	99
3.1.1 Aspectos Jurídicos.....	99
3.1.2 Aspectos Técnicos.....	102
3.1.3 Aspectos Organizacionais	109
3.1.3.3 Efeitos da agenda política a partir de 2003.....	114
3.2 Inferências.....	127
CAPÍTULO IV – O CASO DO PROGRAMA TERRA LEGAL AMAZÔNIA: 2009 A 2018	129
4.1. Aspectos Jurídicos	131
4.1.1. Principais aprimoramentos no marco legal	138
4.2. Aspectos Organizacionais	140
4.2.1. Estrutura Organizacional	140
4.2.2. Grupo Executivo Interministerial – GEI	143

4.2.3.	O Planejamento Plurianual no Terra Legal	145
4.2.4.	O planejamento estratégico no Terra Legal	146
4.2.5.	Aspectos da gestão para resultados.....	147
4.2.6.	A importância das cooperações técnicas.....	148
4.3.	Aspectos Técnicos	151
4.3.1.	Da Câmara Técnica de Destinação de Terras Públicas (CT)	152
4.3.2.	Do georreferenciamento	153
4.3.3.	Cadastro e Sistemas de Informação.....	154
4.4.	Inferências.....	158
CAPÍTULO V - ANÁLISE DA COMPLIANCE INTERNACIONAL NO PROGRAMA TERRA LEGAL AMAZÔNIA.....		161
5.1	Da legitimidade das VGGT no ambiente nacional	161
5.2	Da cultura da boa governança fundiária no Programa Terra Legal	163
5.3	Das evidências de compliance no Programa Terra Legal.....	168
5.3	Dos mecanismos de compliance identificados	182
5.4	Inferências.....	184
CAPÍTULO VI - AVALIAÇÃO DA EFICIÊNCIA DO PROGRAMA TERRA LEGAL AMAZÔNIA		187
6.1.	Parâmetros do modelo	187
6.2.	Resultados	188
6.3.	Inferências.....	193
CONSIDERAÇÕES FINAIS.....		197
FONTES		209
REFERÊNCIAS		219
ANEXO A		225
ANEXO B		231
ANEXO C		234
ANEXO D		237

Índice de quadros e figuras

Figura 1	Modelo comparativo longitudinal	p.20
Figura 2	Modelo de eficiência aplicado ao Programa Terra Legal.	p.24
Figura 3	Organização temática por capítulos.	p.27
Figura 3.1	Resultados alcançados no INCRA em 2003 - Meta Física	p.116
Figura 3.2	Resultados alcançados no INCRA em 2010 - Meta Física	p.123
Figura 4.1	Amazônia Legal	p.130
Figura 4.2	Terras públicas federais destinadas e não destinadas à Amazônia Legal em 2009	p.130
Figura 4.3	Cadeia de processos do Programa Terra Legal	p.134
Figura 4.4	Organograma do Programa Terra Legal, 2009	p.141
Figura 4.5	Organograma do Programa Terra Legal após 2017	p.143
Figura 5.1	Evolução das consultas à CT no Programa Terra Legal até 2016.	p.171
Figura 5.2	Nº (%) de ações do Programa Terra Legal que estiveram em conformidade com as VGGT	p.175
Quadro 5.1	Ações realizadas no Programa Terra Legal que estiveram em conformidade com os princípios de implementação das VGGT com base nos Relatórios de Gestão do INCRA/MDA/SEAD.	p.177
Figura 5.3	<i>Mecanismos que explicam a conformidade entre o Programa Terra Legal Amazônia e VGGT</i>	p.184
Quadro 6.1	Evolução dos índices de produtividade e eficiências do Programa Terra Legal.	p.188
Figura 6.1	Evolução do Índice de Produtividade de Malmquist (IPM), Mudança Tecnológica (MT), Mudança da Eficiência Produtiva (ME), Mudança da Eficiência Técnica Pura (MET) e Mudança da Eficiência de Escala (MEE) do Programa Terra Legal Amazônia, 2009 a 2018.	p.193

Glossário de Siglas

ABEP	Associação Brasileira de Entidades Estaduais de Tecnologia da Informação
ANOREG	Associação dos Notários e Registradores
ATER	Assistência Técnica e Extensão Rural
BCC/VRS	<i>Variable Returns to Scale</i>
CAF	Cadastro Nacional da Agricultura Familiar
CAR	Cadastro Ambiental Rural
CCR/CRS	<i>Constant Returns to Scale</i>
CDN	Conselho de Defesa Nacional
CDRU	Concessão de Direito Real de Uso e de Legitimação de Posse
CEFET	Cotas em Escolas Profissionalizantes
CESIPAM	Centro de Gestor e Operacional do Sistema de Proteção da Amazônia
CNIR	Cadastro Nacional de Imóveis Rurais
CNJ	Conselho Nacional de Justiça
CONIP	Congresso de Informática e Inovação na Gestão Pública
CONJUR/MDA	Consultoria Jurídica do Ministério do Desenvolvimento Agrário
CONSEA	Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional
CPF	Cadastro de Pessoas Físicas
CPI	Comissão Parlamentar de Inquérito
CRO	Certidão de Reconhecimento de Ocupação
CT	<i>Câmara Técnica de Destinação de Terras Públicas</i>
DEA	<i>Data Envelopment Analysis</i>
DMU	<i>Decision Making Units</i>
DVGT	Diretrizes Voluntárias para a Governança Responsável da Terra, Pesca e Florestas no Contexto da Segurança Alimentar Nacional
FAO	Organização das Nações Unidas para a Agricultura e Alimentação
FUNAI	Fundação Nacional do Índio
FUNRURAL	Beneficiário Especial da Previdência Social Aposentadoria Rural
GACS	Grupos de Acompanhamento e Controle Social
GEEs	Grupos Executivos Estaduais
GEI	Grupo Executivo Intergovernamental para Regularização Fundiária da Amazônia Legal
GIZ	Deutsche Gesellschaft Für Internationale Zusammenarbeit
GPS	Global Positioning System
IBAMA	Instituto Brasileiro do Meio Ambiente
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IBRA	Instituto Brasileiro de Reforma Agrária
ICMBio	Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade
IMAZON	Instituto do Homem e meio ambiente da Amazônia
INCRA	Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária
INDA	Instituto Nacional de Desenvolvimento Agrário
IPAN	Instituto de Pesquisa Ambiental da Amazônia Legal
IPM	Índice de Produtividade de Malmquist
IRIB	Instituto de Registros Imobiliários do Brasil
MAPA	MAPA – Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento
MCidades	Ministério das Cidades
MD	Ministério da Defesa
MDA	Ministério do Desenvolvimento Agrário
MDSA	Ministério do Desenvolvimento Social

ME	Mudança na Eficiência Produtiva ou Operacional
MEE	Mudança na Eficiência de Escala
MERCOSUL	Mercado Comum do Sul
MET	Mudança na Eficiência Técnica
MF	Módulo Fiscal
MIRAD	Ministério Extraordinário para o Desenvolvimento e a Reforma Agrária
MMA	Ministério do Meio Ambiente
MPF	Ministério Público Federal
MPOG	Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão
MT	Mudança Tecnológica
MTE	Ministério do Trabalho e Emprego
NPM	<i>New Public Management</i>
ODM	Objetivos do Desenvolvimento do Milênio
ODS	Objetivos do Desenvolvimento Sustentável
ONG	Organização Não Governamental
ONU	Organização das Nações Unidas
PAA	Programa de Aquisição de Alimentos
PAC	Programa de Aceleração do Crescimento
PAS	Plano Amazônia Sustentável
PDCA	Plan, Do, Check, Act
PDRS	Plano de Desenvolvimento Regional Sustentável do Xingu
PGPAF	Programa de Garantia de Preços da Agricultura Familiar
PGPM	Programa de Garantia de Preços Mínimos
PIN	Programa de Integração Regional
PNAE	Programa Nacional de Alimentação Escolar
PNDTR	Programa Nacional de Documentação da Trabalhadora Rural
PNPB	Programa Nacional de Proteção e Uso do Biodiesel
PNRA	Plano Nacional de Reforma Agrária
PPA	Plano Plurianual
PPCDAm	Plano de Ação para Prevenção e Controle do Desmatamento na Amazônia Legal
PPL	<i>Programação Matemática Linear</i>
PRONAF	Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar
PROTERRA	Programa de Redistribuição de Terras e Incentivo à Agroindústria Norte e Nordeste
PT	Partido dos Trabalhadores
PTF	Produtividade Total dos Fatores
REAF	Reunião Especializada em Agricultura Familiar/ MERCOSUL
REDD+	Redução de Emissões por Desmatamento e Degradação florestal
RG	Registro Geral
SEAD	Secretaria Especial de Agricultura Familiar e Desenvolvimento Agrário
SEAF	Seguro da Agricultura Familiar
SEI	Sistema Eletrônico de Informações
SERFAL	Secretaria Extraordinária de Regularização Fundiária da Amazônia Legal
SFB	Serviço Florestal Brasileiro
SFB	Serviço Florestal Brasileiro
SIG	Sistema de Informações Geográficas
SIGEF	Sistema de Gestão Fundiária
SIOP	Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento
SIPAM	Sistema de Proteção da Amazônia
SIPRA	Sistema de Informações de Projetos de Reforma Agrária

<i>SISAN</i>	Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional
<i>SISBIN</i>	Sistema Brasileiro de Inteligência
<i>SISTERLEG</i>	Sistema Terra Legal
<i>SNCR</i>	Sistema Nacional de Cadastro Rural
<i>SPU</i>	Secretaria do Patrimônio da União
<i>SR</i>	Superintendência Regional
<i>SRFA</i>	Superintendência Nacional de Regularização Fundiária na Amazônia Legal
<i>STF</i>	Supremo Tribunal Federal
<i>TCU</i>	Tribunal de Contas da União
<i>TD</i>	Título de Domínio
<i>TLC</i>	Teoria da Liderança e da Complexidade
<i>UE</i>	União Europeia
<i>UG</i>	Unidade Gestora
<i>UNFCCC</i>	United Nations Framework Convention on Climate Change
<i>VGGT</i>	<i>Voluntary Guidelines on the Responsible Governance of Tenure of Land, Fisheries and Forests in the Context of National Food Security</i>
<i>VTN</i>	Valor da Terra Nua
<i>RT</i>	Responsável Técnico

INTRODUÇÃO

As questões relacionadas à terra no Brasil são objeto de um intenso debate no âmbito das políticas públicas, exigindo-se a análise atenciosa dos aspectos sociais, econômicos, culturais, políticos, jurídicos, institucionais e técnicos e a observação da interação dos agentes, processos e ambientes que integram essa realidade.

Observando essa situação, identificam-se diversos problemas relacionados ao direito à terra - acesso, distribuição, uso e propriedade -, o que implica em situações de injustiça, desigualdade, pobreza, fome e insegurança (Veiga (1990); Mueller, Alston, Libecap & Schneider (1994); Benatti (2008); Câmara dos Deputados (2009); Reydon, Fernandes, & Telles (2015)).

Assim sendo, verificam-se incongruências entre as decisões políticas, o sistema de administração de terras e o direito à terra (Zevenbergen (2002))¹, o que possivelmente tem implicado na ineficiência de algumas políticas públicas fundiárias e no não atendimento das exigências apresentadas pela população brasileira (EMI nº 01/2009 do MDA/MP/MCidades. (2009); Carmo Junior (2018); Carmo Júnior & Peña (2019)).

Ao longo dos anos, a não resolução dessas questões ocasionou o seu agravamento e o surgimento de outras situações relacionadas com a violência, subdesenvolvimento, avanços desordenados sobre áreas, utilização insustentável do meio ambiente, entre outras (Veiga (1990); Mueller, Alston, Libecap, & Schneider (1994); Nozoe (2006); Wilkinson, Reydon & Di Sabbato (2012); Paulino (2014); Reydon, Fernandes & Telles (2015); Sparovek, Reydon, Pinto, Faria, Freitas & Azevedo-Ramos (2019)).

Todavia, mesmo se vislumbrando essa situação problemática, nas últimas décadas se evidenciou alterações nas políticas de terras no Brasil (Lei nº 11.952/2009 da Presidência da República Federativa do Brasil (2009); Ministério do Meio Ambiente (2009); Carta Maior (2009); Câmara dos Deputados (2009); de França & Azevedo Marques (2017); Reydon, Fernandes, Bueno & Siqueira (2017); Carmo Junior (2018)).

Nesse sentido, observando a trajetória da questão da terra, do direito à terra e da política de terra no Brasil, identifica-se uma importante experiência para o estudo de políticas públicas.

¹ Em sua tese de doutoramento, Zevenbergen (2002) comparou sistemas de administração de terras em três países, explicando questões importantes a serem analisadas nesses estudos, como os aspectos jurídicos, organizacionais e técnicos. Outros trabalhos mais recentes também se dedicaram a aprofundar questões atinentes ao sistema de administração de terras, a citar Klimach, Dawidowicz, & Żróbek (2018); (Morero, Fairbairn, & James, (2018); Hendriks, Zevenbergen, Bennett, & Antonio (2019).

Sabe-se que a terra sempre ocupou atenção de vários atores² - como proprietários, posseiros, agricultores, extrativistas, indígenas, quilombolas, ambientalistas, investidores, entre outros - que ao estabelecerem uma relação de interesses sociais, políticos, econômicos, ambientais e culturais específicos, atuam no sentido de obter sucesso nas suas respectivas demandas. Nessa situação, decorrente da interação entre esses atores, existem diversos processos, estando estes relacionados a exigências sociais, decisões políticas, objetivos econômicos, ambientais e elementos culturais, como se observa no processo de desenvolvimento das políticas públicas de terras no país. Tais atores e processos estão inseridos em diversos ambientes, como os situados nas dimensões nacional, regional ou internacional.³

Isso justifica a realização do estudo sobre essa experiência brasileira, pois mesmo existindo diversas situações problemáticas, são identificadas evidências do aprimoramento das políticas públicas de terras (Reydon, Fernandes, Bueno & Moreira (2017)).

O aprendizado obtido a partir das políticas públicas de terras no Brasil se evidenciou ainda mais quando o diálogo existente extrapolou os limites do debate no país e se direcionou para o âmbito global (de França & Azevedo Marques (2017); Reydon & Felício (2017)).

Isso ocorreu, pois, somada à experiência de políticas públicas vivenciada no Brasil, as questões relacionadas à terra acarretam impactos não somente no ambiente nacional, como também no ambiente regional e internacional, por ser destaque entre os exportadores de alimentos no mundo, exercer influência sobre outros países, deter uma expressiva variedade ambiental e extensas áreas de florestas do planeta, como a Amazônica, assim como deter uma expressiva diversidade cultural (de França & Azevedo Marques (2017)).

A exigência de políticas públicas cada vez mais sensíveis à realidade nacional, regional e internacional, fez surgir um diálogo global sobre a questão da terra, a partir do qual são apresentadas as diretrizes globais de governança da terra (Reydon, Fernandes, Bueno & Siqueira (2017); FAO (2022)).

² Ao longo dos anos, tanto no ambiente global, quanto no ambiente regional e nacional, tem sido promovidos espaços de diálogo entre os diferentes grupos de interesse, associados a questões fundiárias, a exemplo do Fórum Mundial sobre Reforma Agrária, (2004); e do Fórum Mundial sobre o Acesso a Terra e Recursos Naturais (2015) entre outros.

³ Na literatura, alguns estudiosos abordaram questões relacionadas à terra no Brasil, relacionando desde questões como a insuficiência do direito à terra, a questões associadas às políticas de terras e as incongruências do sistema de administração de terras, a exemplo dos estudo de Veiga (1990); Mueller, Alston, Libecap & Schneider (1994); Nozoe (2006); Wilkinson, Reydon & Di Sabbato (2012); Paulino (2014); Reydon, Fernandes & Telles (2015); Ondetti (2016); Marra (2017); Reydon, Aguiar, Bueno. & Fernandes (2017); Reydon, Fernandes, Bueno & Moreira (2017); Reydon & Felício (2017); Sparovek, et al., (2019); Reydon, Fernandes & Telles (2020).

Isso é o que observa nas *Diretrizes Voluntárias sobre a Governança Responsável da Terra, Pesca e Florestas no contexto da Segurança Alimentar Nacional – DVGT -*, do inglês *Voluntary Guidelines on the Responsible Governance of Tenure of Land, Fisheries and Forests in the Context of National Food Security - VGGT -*, publicado pela Organização das Nações Unidas para a Agricultura e Alimentação (FAO), documento aprovado pelo Comitê de Segurança Alimentar Mundial, do qual o Brasil se tornou signatário (FAO (2022)).

Foi nesse contexto, acompanhando o sentido de aprimoramento de políticas públicas das últimas décadas, que ocorreram alterações importantes no debate e no direcionamento de algumas políticas de terras no Brasil, especificamente no âmbito federal, a exemplo do Programa Terra Legal Amazônia - Lei nº 11.952/2009 (Reydon, Fernandes, Bueno & Moreira (2017); Carta Maior (2009); Câmara dos Deputados (2009); Brito & Barreto (2011); Carmo Junior (2018)).

A experiência vivenciada e os resultados obtidos nas políticas nacionais integraram o debate global, tendo em vista que o Brasil foi um dos protagonistas nesse processo de diálogo, apresentando-se como um importante ator na consolidação deste consenso (de França & Azevedo Marques (2017); Reydon & Felício (2017); FAO (2022)).

Verifica-se ainda que a política de terra no Brasil foi impactada por essas mesmas diretrizes globais, pois sendo um país signatário, almejou-se o alinhamento das decisões políticas de acordo com o diploma normativo internacional (de França & Azevedo Marques (2017)).

Atualmente, as *VGGT* representam o *instrumento normativo global* de destaque sobre questões relacionadas à governança da terra, da pesca e dos recursos florestais (Reydon & Felício (2017)). Trata-se de um diploma de viés *voluntário*, que oferece parâmetros internacionalmente aceitos sobre o que se entende como práticas responsáveis para a utilização de recursos, apresentando *princípios de governança, regras específicas de direitos e responsabilidades, desenhos políticos, jurídicos e organizacionais* relacionados, assim como *disposições sobre atividades no âmbito da política pública* (Reydon & Felício (2017)). Tais diretrizes indicam a importância do ajustamento entre a política pública e as diretrizes estabelecidas no direito internacional, especificamente quanto aos instrumentos normativos sobre direitos humanos, como a Declaração Universal dos Direitos Humanos (Reydon & Felício, (2017); FAO (2022)).

Apesar de serem *diretrizes voluntárias*, os instrumentos internacionais estabelecidos entre os países signatários, sejam esses instrumentos normativos sobre direitos humanos que apresentam normas gerais, ou instrumentos normativos específicos que apresentam normas específicas, relacionadas a determinados direitos, interesses ou situações, *é exigível que o país*

signatário observe essas normas para o debate, a elaboração, execução e avaliação da respectiva política pública (FAO (2022)).

Notadamente, identifica-se que as normas estabelecidas pela VGGT se direcionam às atividades no âmbito público - executiva, legislativa e judicial -, assim como às atividades no âmbito privado, especificamente dispondo normas direcionadas à implementação da política pública, indicando aspectos essenciais para o que se definiu como governança responsável (FAO (2022)).

Neste sentido é que se justifica a realização de estudos para *analisar a conformidade entre a política pública e o que se estabelece* no âmbito global sobre esse assunto.

Tendo em vista que no Brasil:

i. existe uma situação problemática quanto à questão da terra, especificamente quanto ao direito à terra, o que ocasiona situações de injustiça, desigualdade, pobreza, fome e insegurança, o que se confirma a partir da observação de aspectos sociais, políticos, econômicos e culturais (Veiga (1990); Nozoe (2006); Benatti (2008); Wilkinson, Reydon & Di Sabbato (2012); Reydon, Moreira, Bueno & Passos (2017)).

ii. existe uma situação problemática na execução de objetivos das políticas públicas, o que decorre da incongruência de aspectos jurídicos, técnicos e organizacionais do sistema de administração de terra, como a inexatidão do direito de propriedade, insuficiência de informação importante, ineficiência da organização responsável, assim como decisões políticas que impactam e desarticulam a política pública de terra (Reydon, Fernandes & Telles (2015); Reydon, Bueno & Siqueira (2017); Reydon, Moreira, Bueno & Passos (2017)).

iii. ao longo dos anos, as normas que regulamentaram o direito à terra se sustentaram inflexíveis às transformações da realidade vivenciada, ocasionando situações problemáticas inaceitáveis para aquele momento, inclusive deixando espaços para indefinições de direitos relacionados ao acesso, distribuição, uso e propriedade da terra (Reydon, Fernandes & Telles (2015); Bueno & Reydon (2017); Carmo Junior (2018)).

iv. os últimos anos são de intenso processo de desenvolvimento das políticas públicas de terra, no qual é evidenciado um aprendizado suficiente para implementar alterações importantes nas políticas públicas, obtendo-se resultados importantes na realidade do país (Reydon, Fernandes, Bueno & Moreira (2017)).

v. o Brasil – governo, sociedade civil, setor privado - teve a oportunidade de apresentar as suas experiências relacionadas às políticas públicas de terras no cenário global, pois foi oportunizado um espaço de diálogo no qual os países aprovaram as *Diretrizes Voluntárias sobre a Governança Responsável da Terra, Pesca e Floresta no contexto da Segurança Alimentar*

Nacional - VGGT -, publicado pela Organização das Nações Unidas para a Agricultura e Alimentação - FAO (de França & Azevedo Marques (2017); FAO (2022); Reydon & Felício (2017)).

vii. a partir do ano de 2012, ocorreram alterações importantes no direcionamento da política pública de terra no país, isso em decorrência do processo de desenvolvimento dessa política pública vivenciado e do processo de observação das *VGGT* por essa mesma política pública, especificamente no nível federal, como se identifica no programa Terra Legal Amazônia (de França & Azevedo Marques (2017); Carmo Junior (2018)).

Portanto, questiona-se: *Há compliance entre a política de terra brasileira a partir do diploma global VGGT? O que determina a compliance da política de terra nacional com as diretrizes globais de governança? A política de terra nacional pode ser considerada de qualidade?*

Tais questionamentos são atuais e fundamentais para o debate sobre a conformidade da política pública de terra brasileira com a governança global sobre a posse da terra, consistindo em uma investigação ainda pouco explorada na literatura acadêmica. Os procedimentos metodológicos para aplicação, acompanhamento e avaliação das *VGGT* ainda são experimentais em todo o mundo, o que implica a necessidade de verificação e aprimoramento. Importa destacar, ainda, que a monitoração e avaliação é essencial para a conformidade com instrumentos jurídicos não vinculativos, pois é o instrumento por meio do qual se analisará como determinado país observa determinadas diretrizes de governança global.

Por fim, apresentados o contexto, o problema e a justificativa, serão dispostos outros aspectos importantes para a investigação.

Objetivos

Este estudo tem dois grandes objetivos: analisar a *compliance* da política de terra nacional a partir de uma norma suave internacional, denominadamente as Diretrizes Voluntárias sobre a Governança Responsável da Terra, Pesca e Florestas no contexto da Segurança Alimentar Nacional - *VGGT*; e avaliar a eficiência da política de terra nacional brasileira, objetivando perceber aspectos relativos à sua qualidade como política pública de terra.

Metodologia

No que se refere a estratégia metodológica, optou-se por realizar um estudo utilizando uma abordagem qualitativa, por meio de um estudo comparativo longitudinal, aliando a este método

outros instrumentos metodológicos como o estudo sistemático da literatura (Anexo B), a análise documental, e estudo de caso, o qual será acrescido de uma abordagem quantitativa, a utilizar o método *Data Envelopment Analysis* (DEA) associado aos índices de Malmquist, objetivando avaliar a qualidade da política, o Programa Terra Legal Amazônia, por meio de uma avaliação da sua eficiência ao longo de um período.

Por ser um estudo comparativo longitudinal, analisa-se a evolução da política fundiária brasileira, especificamente aquela direcionada às comunidades rurais, no âmbito do governo federal. No entanto, sabendo que existem diferentes órgãos de terra na esfera federal, os quais exercem competência sobre as diferentes relações exercidas sobre a terra - terras indígenas, unidades de conservação, ribeirinhas, florestas públicas, quilombolas, dentre outras - optou-se por investigar a política desenvolvida no âmbito do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária - Incra, dando ênfase ao intervalo de tempo que se inicia na década de 60 até o ano de 2018. Isso não significa que outros períodos da história fundiária do país não serão observados, pois a observação de períodos anteriores reforça o entendimento sobre a trajetória da política de terra no Brasil. A Figura 1 apresenta o modelo comparativo longitudinal aplicado neste estudo:



Figura 1. Modelo comparativo longitudinal

Conforme se verifica na Figura 1, compara-se a política fundiária implementada pelo governo federal, a qual objetivava a regularização e destinação de terras no meio rural, em que, sendo estabelecido o ano de 2012 como marco temporal – ano de publicação das VGGT –, compara-se a interação entre os aspectos jurídicos, técnicos e organizacionais nos dois períodos, da qual depende o bom ou mau funcionamento do sistema de administração de terra de um país.

Para além dessas observações e no que resguarda o período anterior à publicação das *VGGT*, investiga-se a pré-existência de princípios de governança responsável da terra na política pública nacional, objetivando compreender as experiências, os aprendizados e os direcionamentos, que viabilizaram a adequação da respectiva política pública àquilo que é definido como governança global. Essa etapa é importante pois possibilita analisar se os resultados de fato são decorrentes do comportamento de conformidade, ou se já existia na política de terra nacional um aprendizado suficiente para promover a governança responsável.

Já em relação ao período após 2012, busca-se analisar se de fato há *compliance* entre a política fundiária nacional com as *VGGT*, que é um instrumento jurídico internacional não vinculativo, e se a política de terra nacional pode ser considerada uma política de qualidade.

Portanto, essa etapa envolve um estudo de caso, o Programa Terra Legal Amazônia, política pública que esteve vigente no cenário brasileiro ao longo de uma década, desde o seu agendamento em 2009 a sua descontinuidade no início de 2019.

A saber, o Terra Legal Amazônia surgiu na agenda pública por meio da Lei n.11.952/2009, com o objetivo de regularizar e destinar as terras públicas federais remanescentes na região compreendida por nove Unidades Federativas que formam a Amazônia Legal. Esse programa fez parte do conjunto de medidas que visavam resolver o caos fundiário naquela região e que continuava sem respostas efetivas do governo desde a década de 70. Além disso, essa política pública integrava o rol de medidas governamentais para conter o avanço do desmatamento, minimizar os conflitos pela posse da terra e promover o desenvolvimento econômico e sustentável na região.

A escolha por este caso específico justifica-se pelo fato de que o Programa Terra Legal foi a principal política de regularização fundiária no âmbito do poder executivo federal ao longo de uma década, resistindo a quatro mudanças presidenciais, passando por várias configurações na sua estrutura política, jurídica e organizacional.

O Terra Legal contou com a participação de diversos agentes políticos com diferentes linhas ideológicas e diferentes atores durante sua vigência. Apesar da descontinuidade relativa à sua estrutura organizacional no início de 2019, a lei que o criou ainda está vigente e recentemente passou por um novo processo legislativo na Câmara dos Deputados, onde grupos de interesses participaram de um intenso debate a favor e contra a sua alteração.

Portanto, considerando o caso em questão, será analisada a *compliance* a partir de parâmetros dispostos no diploma global *VGGT*, especificamente denominados de princípios de implementação – *dignidade humana, não-discriminação, equidade e justiça, igualdade de gênero,*

enfoque holístico e sustentável, consulta e participação, estado de direito, transparência, prestação de contas e melhoria contínua.

Considerando que tais parâmetros são generalistas, a análise de *compliance* será realizada a partir da observação das ações oficialmente implementadas no Programa Terra Legal e que se enquadram nos respectivos parâmetros. Como forma de organização e de garantir algum critério de objetividade ao estudo, tais ações serão agrupadas em um quadro, que considerará uma classificação binária, em que o valor 1 indica a vigência da respectiva ação no ano calendário, e o valor 0 indica a não ocorrência da respectiva ação no ano calendário.

Para além do *design* habitual aplicado aos estudos que envolvem a governança global e *compliance*, acrescenta-se uma avaliação da eficiência dessa política de terra nacional, objetivando perceber aspectos relativos a sua qualidade como política pública. Assim sendo, será utilizado o método de Análise Envoltória de Dados (*Data Envelopment Analysis - DEA*), o qual trata-se de um método não paramétrico, que calcula a eficiência relativa de diferentes unidades produtivas, considerando a combinação ótima de múltiplos insumos e múltiplos produtos que formam a fronteira de eficiência. Por sua vez, o método também atribui um índice de eficiência para as unidades consideradas ineficientes e que ficaram de fora da fronteira.

No entanto, considerando que o método *DEA* analisa os índices de eficiência de maneira estática, pois as variáveis e unidades são comparadas em um único período, fez-se necessário combinar esse método com o índice de Malmquist (IPM), o qual permite analisar a evolução da produtividade e índices de eficiência de uma série temporal. Conforme afirma Peña, Albuquerque & Daher (2012, p. 851), a partir da introdução dessa dimensão, torna-se possível analisar “*a evolução da produtividade de cada unidade relativamente à evolução do conjunto de unidades avaliadas; a decomposição do índice de produtividade em termos de mudanças tecnológicas, eficiência produtiva, eficiência técnica pura e eficiência de escala*”.

A respeito desse índice de produtividade de Malmquist, este foi desenvolvido por Malmquist S. (1953) no escopo da teoria do consumidor e inicialmente consistia em um índice de quantidade que utilizava funções de distância. Todavia, esse índice foi aprimorado por outros estudiosos (Caves, Christensen & Diewert (1982)) que o adaptaram a teoria da produção, definindo o Índice de Produtividade de Malmquist (IPM) com orientação ao insumo e ao produto – *input* e *output*. Por fim, foram os estudiosos Färe, Grosskopf, Lindgren & Roos (1992) que combinaram esse índice IPM ao índice de Farrell na *DEA* (Peña, Albuquerque & Daher (2012, p. 851)).

Além disso, diferentemente de outros índices geralmente utilizados em modelos paramétricos a exemplo do índice Fisher e do índice de Törnqvist, o índice de produtividade de Malmquist (IPM) é aplicado principalmente no método não paramétrico (Peña, Albuquerque & Daher (2012) p.

851)). De acordo com Caves, Christensen, & Diewert (1982), quando se considera uma unidade qualquer de um conjunto de unidades que produz vetor y^t , dado um insumo x^t , sob uma tecnologia CPP^t , em um determinado período t , o IPM pode ser definido como sendo o quociente entre as funções distância da unidade em dois períodos diferentes (t e $t+1$). Assim sendo, o IPM com orientação pode ser subscrito na equação:

$$IPM_i(y^{t+1}, x^{t+1}, y^t, x^t) = [(D_i^t(y^{t+1}, x^{t+1})/D_i^t(y^t, x^t)) \times (D_i^{t+1}(y^{t+1}, x^{t+1})/D_i^{t+1}(y^t, x^t))]^{1/2} \quad (1)$$

Por meio das equações (1) e (2) é possível perceber a evolução da eficiência de uma unidade avaliada entre dois períodos t para $t+1$, que são comparadas em relação às melhores práticas do período t . Além disso, tendo em vista que as unidades são avaliadas tendo como referência a mesma fronteira de eficiência, nesse caso o IPM expressa o desempenho da produtividade total dos fatores – PTF (Peña, Albuquerque & Daher (2012)).

Conforme afirma o autor, a partir da introdução dessa dimensão, torna-se possível analisar “a evolução da produtividade de cada unidade relativamente à evolução do conjunto de unidades avaliadas; a decomposição do índice de produtividade em termos de mudanças tecnológicas, eficiência produtiva ou organizacional, eficiência técnica pura e eficiência de escala”, que sendo maiores que 1 indicam crescimento, menores que 1 variação negativa e iguais a 1 indicam que não houve variações.

Em síntese, o IPM pode ser impactado tanto por mudanças tecnológicas (MT), quanto por mudanças na eficiência produtiva ou organizacional (ME). Essa por sua vez pode ser decomposta em mudanças da eficiência técnica (MET) e mudanças na eficiência de escala (MEE). Assim sendo a combinação do índice do IPM e DEA, pode ser expressa na versão:

(2)

$$IPM_0^{t,t+1}(X^{t+1}, Y^{t+1}, X^t, Y^t) = \frac{ET_t^t}{EE_{t+1}^{t+1}} \frac{EE_t^t}{ET_{t+1}^{t+1}} \left[\frac{ET_{t+1}^{t+1}}{EE_{t+1}^t} * \frac{EE_t^{t+1}}{ET_t^t} \right]^{1/2} = ME * MT = MET * MEE * MT$$

A utilização desse método de análise neste estudo é de fundamental importância para perceber os fatores que determinaram as mudanças ocorridas na política do Terra Legal, que será objeto do estudo de caso.

Portanto, de acordo com esse entendimento, criou-se um modelo de entradas e saídas aplicado a experiência do Programa Terra Legal Amazônia, conforme disposto na Figura 2, em que a evolução da eficiência é obtida por meio da combinação de variáveis de entrada – total (R\$) do orçamento empenhado, total (R\$) de incentivos internacionais oriundos da cooperação

alemã GIZ, total (R\$) de incentivos internacionais oriundos da União Europeia, e variável de saída – total de área pública destinada/regularizada -, associadas as Divisões Estaduais do Terra Legal, sendo consideradas 9 unidades tomadoras de decisão (*Decision Making Units – DMU*), durante o período de 2009 a 2018. Dessa forma espera-se obter os índices de IPM, MT, ME, MET e MEE para as *DMUs*, e que, a partir das médias anuais, permitirão avaliar a evolução da eficiência da política pública em questão.⁴

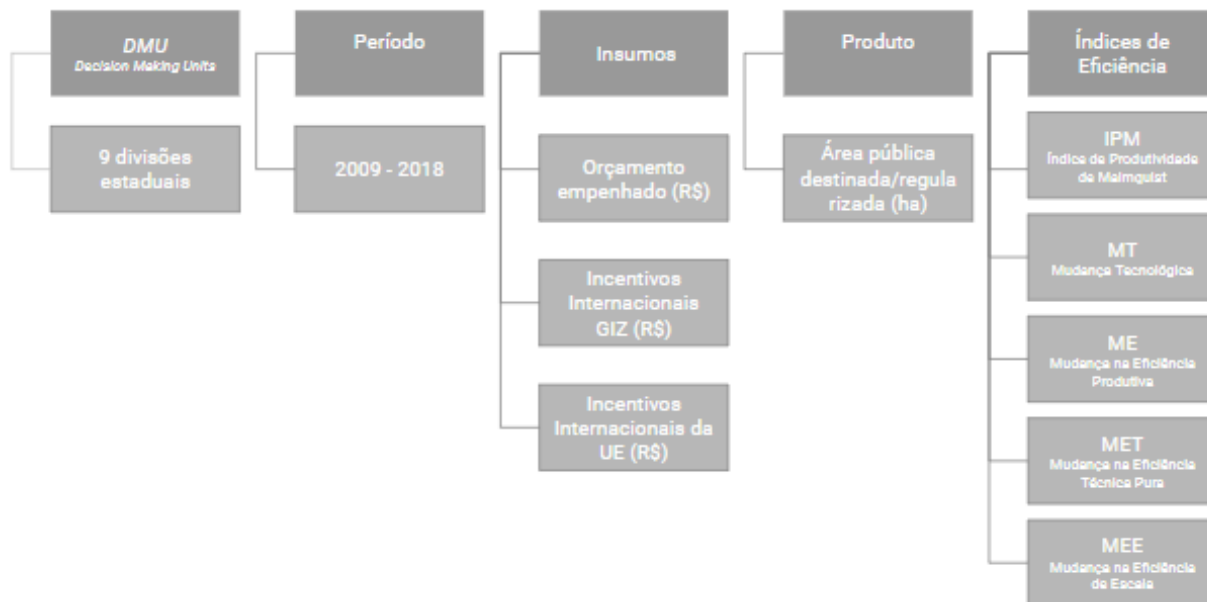


Figura 2. Modelo de eficiência aplicado ao Programa Terra Legal.

A vantagem da aplicação deste método de eficiência nesta pesquisa é que além de oferecer uma avaliação robusta da evolução da eficiência da política pública, permite distinguir se as mudanças ocorridas ao longo da vigência da política estão associadas a mudanças nos aspectos organizacionais, técnicos, ou em relação à própria tecnologia incorporada.

Esclarecidos os elementos essenciais dos métodos aqui aplicados para o atingimento dos objetivos a que se pretende este trabalho, importa informar que este estudo compreende um conjunto de dados literais e empíricos, oriundos da pesquisa sistemática de literatura e da análise de documentos públicos disponíveis na esfera global – *diretrizes, tratados, normas e conferências* – e na esfera nacional – *leis, decretos, portarias, acordãos, planos, fichas, processos e relatórios de gestão*.

⁴ Mais informações sobre o método *DEA* e índice de produtividade de *Malmquist* estão disponíveis no **Anexo A**.

Destacadamente sobre os relatórios de gestão, estes se configuram em prestações de contas anuais da respectiva política pública ao Tribunal de Contas da União. Por esse meio, o gestor e suas equipes informam sobre os principais direcionamentos da política, os objetivos, os problemas vivenciados, as boas práticas implementadas e prestam contas dos gastos realizados com base nas ações orçamentárias previstas. Para além dessas informações, esses relatórios possibilitam inferir sobre as respectivas gestões e governos, sobre o funcionamento e aspectos da cultura organizacional e sobre a influência de grupos na política em análise.

Quanto aos dados para o estudo empírico, além da coleta de informações nos documentos já mencionados, foram coletadas informações públicas junto ao Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – Incra, acerca do total, em hectares (ha), de área regularizada e destinada na Amazônia Legal, durante os anos de 2009 a 2018, por meio do Programa Terra Legal Amazônia.

Por fim, tal aplicação metodológica e as respectivas reflexões sobre o objeto de estudo ocorrem articuladamente em cada capítulo, o que possibilita, no capítulo conclusivo, a apresentação dos mecanismos que determinam a conformidade internacional voluntária e os resultados decorrentes na política pública de terra em análise.

Etapas da argumentação

Além desta introdução, importa apresentar como foi organizado o trabalho, que está estruturado em seis capítulos e considerações finais.

No capítulo I, denominado de *Delineamento Teórico*, serão apresentados os principais fundamentos teóricos aplicados neste estudo e que está associado ao conceito de governança global; conformidade internacional, dando ênfase aos mecanismos de conformidade com instrumentos não vinculativos – *soft law* -; teoria institucionalista, aplicada ao sistema de administração de terras e aplicada as mudanças na cultura das organizações públicas.

No capítulo II argumenta-se sobre o diálogo global sobre o direito à terra, o qual estabeleceu as *VGGT*, identificando elementos essenciais da legitimidade das respectivas instituições, processos e normas. Assim sendo, será estudado o processo de decisão política no qual se estabeleceram as diretrizes globais de governança, assim como as linhas essenciais do respectivo diploma normativo. O diálogo global sobre a questão da terra é investigado a partir da observação da atuação dos atores políticos que expõem suas experiências para além dos limites dos seus países, dos processos de influência que ocorreram e dos ambientes nacionais e globais existentes. Somado a isso, o estudo aborda o processo de decisão política no âmbito global que

estabelece as diretrizes de governança para os países signatários, de forma a apresentar sistematicamente os elementos essenciais das *VGGT*, especificamente as definições, objetivos, princípios, direitos e deveres, promoção, implementação, monitoração e avaliação. Tais reflexões são necessárias para viabilizar a análise da interação entre a política pública de terra brasileira e a governança de terra global e perceber os mecanismos da *compliance* subjacentes.

No capítulo III, argumenta-se sobre o processo de desenvolvimento da política pública de terra no Brasil, verificando as principais transformações ocorridas, tendo como base os aspectos jurídicos, técnicos e organizacionais do sistema de administração de terra, no período anterior à publicação das *VGGT*. Desse modo, enfatiza-se principalmente o período entre as décadas entre 1960 e 2012, buscando caracterizar a política de terra brasileira e a sua trajetória no tempo, ressaltando aspectos atinentes às decisões políticas sobre a questão da terra e observando a pré-existência de uma governança de terra no país anteriormente a publicação das *VGGT*. Especificamente sobre o sistema de administração de terra no Brasil, observa-se seus aspectos jurídicos, institucionais e técnicos, assim como os aperfeiçoamentos que foram sucessivamente implementados. A partir dessas reflexões, é observado como a interação entre esses diferentes elementos direcionaram a política pública de terra brasileira para uma experiência de governança fundiária.

No capítulo IV, investiga-se o caso do Programa Terra Legal Amazônia, dimensionando o objeto do estudo de caso com base nos aspectos jurídicos, organizacionais e técnicos que integram o sistema de administração de terra no contexto dessa política pública. Assim sendo, será oferecida uma análise da sua evolução, considerando o período entre 2009 e 2018, observando os direcionamentos políticos exigidos e influências de grupos que possivelmente interferiram no planejamento das ações efetivamente implementadas. A partir dessas reflexões, espera-se perceber as principais transformações ocorridas ao longo de uma década e identificar os fatores que fizeram alterar essa política pública.

No capítulo V, analisa-se a *compliance* a partir das *VGGT no Programa Terra Legal Amazônia*, a luz dos mecanismos de conformidade internacional com ênfase em *soft law*. A proposta é demonstrar o quanto esta iniciativa política esteve, ou não esteve, em conformidade com o diploma global. Nesse sentido, serão observados mecanismos como a legitimidade da norma no ambiente nacional e na respectiva política pública nacional, influências de grupos, características do ambiente doméstico, pressão por resultados, dentre outros. Acrescenta-se ainda uma análise comparativa entre os princípios de implementação dispostos nas *VGGT* e as ações implementadas na política de terra em análise.

No capítulo VI, busca-se avaliar a eficiência do Programa Terra Legal Amazônia, como forma de observar sua qualidade como política pública. Nesse sentido, a partir da determinação de um modelo de *inputs* e *outputs* no âmbito dessa iniciativa política, será oferecida uma análise da evolução da eficiência, de forma a perceber os anos de maior desenvolvimento – tecnológico, operacional, técnico e de dimensionamento - do caso em questão.

As considerações finais serão apresentadas na seção seguinte, onde serão integradas as principais inferências deste estudo. A Figura 3 apresenta os principais temas desenvolvidos em cada um dos capítulos.

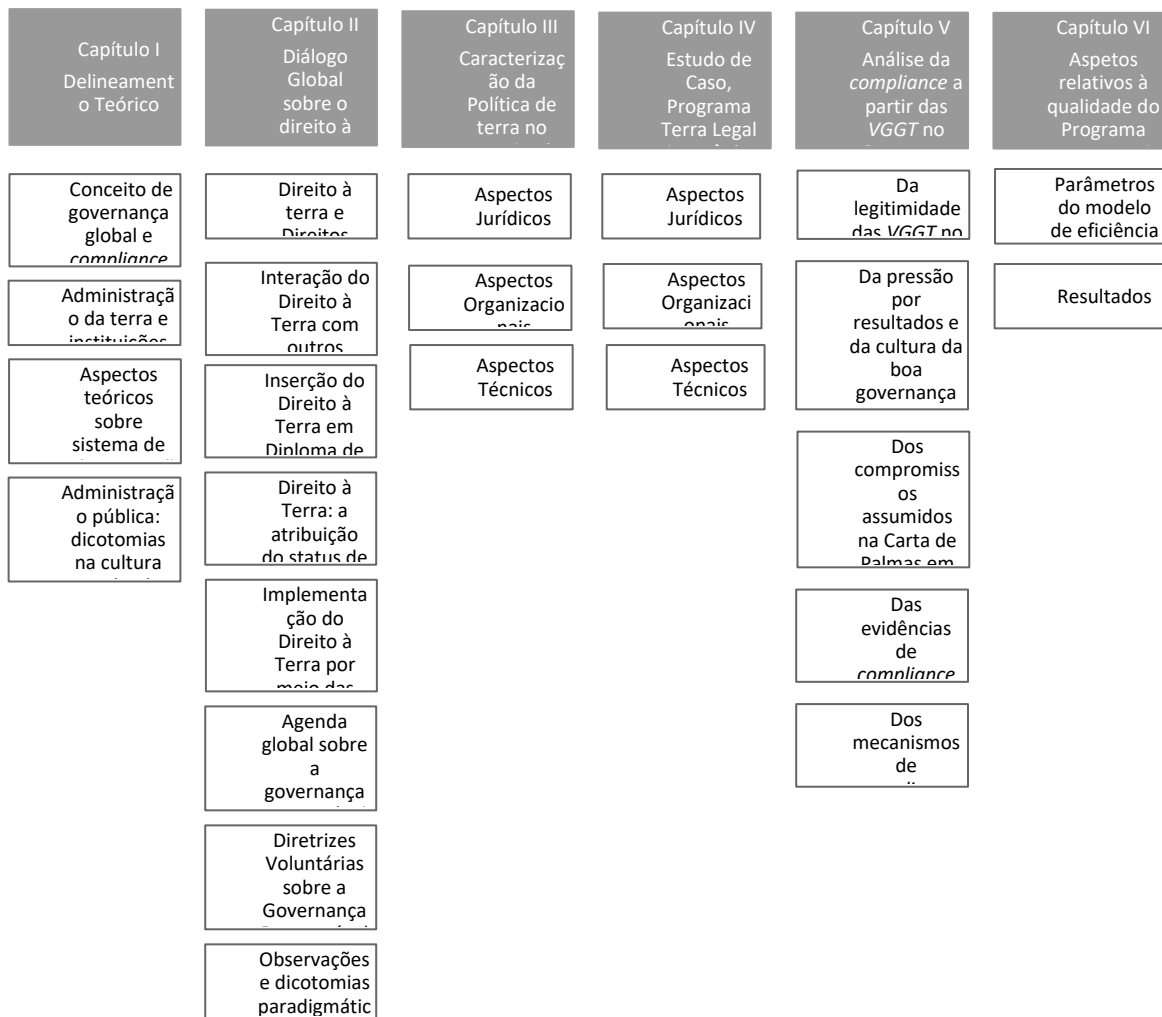


Figura 3. Organização temática por capítulos.

CAPÍTULO I - DELINEAMENTO TEÓRICO

Neste capítulo serão abordadas as principais teorias que sustentam os argumentos defendidos neste trabalho e que são necessárias para a realização das análises pretendidas. Apresenta-se fundamentos teóricos sobre governança global e conformidade internacional com ênfase em *soft law*; aspectos teóricos do sistema de administração de terras; além de fundamentos da teoria institucionalista a respeito de mudanças na cultura organizacional.

1.1. O Conceito de governança global e conformidade internacional

Tendo como intuito desenvolver este estudo alinhado com os objetivos de investigação, estabeleceu-se um delineamento teórico sobre dois assuntos fundamentais, a saber: governança global e conformidade internacional com ênfase em *soft law*.

Analisar a *governança global* exige a observação dos diálogos que visam decidir sobre questões de interesse global, a partir de interações que envolvem atores, processos e ambientes políticos.

Em conformidade com Zürn (2010), a *governança global* é entendida como um *sistema de governança multinível*, no qual se identifica uma intensa, diferenciada e organizada *interação* entre os diversos âmbitos de governança, assim como uma suficiente *autonomia* do respectivo âmbito global. O autor afirma que a governança global objetiva decidir sobre problemas coletivos complexos, que busca alcançar resultados comuns a todos os Estados-Membros e não se limita às fronteiras dos territórios nacionais, logo, é um tipo de governança com muitos governos, em oposição a governança pelos governos.

Mesmo identificando esses aspectos como essenciais à definição de *governança global*, por ser fenômeno político atual e diferenciado, existem outras reflexões importantes sobre o assunto inseridas em um debate acadêmico interdisciplinar, que articula argumentos extraídos de áreas como sociologia, política, economia e direito, abordando questões relacionadas a outras formas de governança multinível.

Em Simmons & Martin (2012) reflete-se a existência de um possível sistema internacional, em que tanto as instituições internacionais, entendidas como um sistema de regras, quanto às organizações internacionais, associadas às estruturas, surgiram no contexto do pós II guerra mundial, quando os países finalmente entraram em acordo sobre a urgência de mecanismos de governança internacional, que fossem capazes de impedir que novas guerras viessem a surgir.

No entanto, houve mudanças no papel dessas organizações após a década de 90, que estão associadas ao fenômeno da globalização, as quais passaram a se dedicar muito mais às políticas

sociais - com pautas relativas à igualdade, desenvolvimento e sustentabilidade - que antes e a influenciar inclusive o comportamento dos atores que formulam e implementam políticas públicas (Faria (2018)).

Veja-se a atuação da Organização das Nações Unidas (ONU), influenciando a agenda política dos Estados-Membros ao estabelecer diretrizes como os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM) e Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS) (Faria (2018)).

O fato é que os regimes transnacionais das últimas décadas passaram a exercer cada vez mais força de autoridade supranacional, a exemplo do que acontece na Europa, em que a governança multinível tem moldado o conflito nas arenas políticas (Hooghe, Marks & Marks (2001)). Isso não significa que a pressão exercida por organismos supranacionais é sempre uma consequência desejada para os *policy making*, uma vez que, nesses casos, quase sempre há limitação da liberdade dos governos nacionais frente às decisões políticas (Cairney (2012)). Além disso, ainda que as metas globais e outras iniciativas em governança global possam influenciar as agendas políticas dos países, elas falham em oferecer instrumentos práticos para implementação no nível nacional (Harrop & Pritchard (2011)).⁵

Outra perspectiva sobre a governança global foi sugerida por Busch & Jörgens (2012), que evidenciaram a tendência contemporânea de um modelo de governança por difusão, sobre a qual os governos nacionais também atuam como agentes de governança global. Nesse sentido, a difusão de políticas públicas internacionais tende a ocorrer por perspectivas horizontais, onde os países se observam entre si, não se baseando necessariamente em regras centrais, sistema geral ou acordos internacionais. Nesses casos, ocorrem processos voluntários, não havendo obrigatoriamente um propósito comum dominante ou algum tipo de hierarquia posto.

A apreciação dessas definições, a partir da identificação, organização e sistematização de argumentos, viabilizou estabelecer com exatidão teórica uma definição de *governança global* que se aproxime da experiência em análise neste estudo, que trata de questões relativas aos direitos de posse da terra.

⁵ Alguns estudos de caso corroboram para essa afirmação, a exemplo do estudo de Ferraro & Failler (2020), que afirma que embora vários instrumentos tenham sido desenvolvidos em nível internacional, a governança global da poluição marinha por plásticos ainda é afetada por várias deficiências, especialmente por problemas de implementação nacional. Já o estudo de Gyapong. (2020), que sob as lentes da governança avaliou as lacunas legislativas na estrutura de governança atual para o trabalho assalariado na agricultura em grande escala no Gana, concluíram que, apesar do apoio a investimentos agrícolas em grande escala na África ter foco na geração de emprego para as populações locais, a mão-de-obra é geralmente invisível tanto na política convencional quanto na pesquisa acadêmica.

Sobre esse aspecto, o conceito de *governança global* se aplica à atuação das organizações internacionais quando difundem instruções de como os países devem abordar pautas importantes relativas às políticas nacionais de acesso à terra.

É o que se evidencia nas *Voluntary Guidelines on the Responsible Governance of Tenure of Land, Fisheries and Forests in the Context of National Food Security (VGGT)*, que se destaca por ser o principal documento internacional orientado para a governança responsável pela posse da terra (FAO (2022)).

Tais argumentos ensejam que, seja qual for a medida política tratada no âmbito global de governança, é preciso que haja conformidade por parte dos países às restrições impostas. Entender os mecanismos que explicam esse comportamento de adequação é o que explica a teoria de *compliance internacional*.

A definição de *compliance* dada por Young (1979), sugere que essa pode ser entendida como o resultado da adequação do comportamento real de um sujeito a um comportamento prescrito e que, no sentido contrário, quando o comportamento real de um sujeito diverge do comportamento prescrito denomina-se a não conformidade.

Mas a conformidade não necessariamente está associada à eficácia da implementação das normas internacionais (Young (1979); Simmons & Martin (2012)), pois enquanto a *compliance* trata do comportamento de conformidade, quase sempre direcionada a conformidade com as regras, a eficácia trata do resultado obtido a partir da adequação desse comportamento (Young (1979); Simmons & Martin (2012)). Conforme Weiss & Jacobson (1999), a eficácia de um acordo não necessariamente se correlaciona com o cumprimento desse acordo.

Simmons (1998) procurou sistematizar os estudos que tratavam sobre conformidade em quatro grandes perspectivas teóricas: a realista; a funcionalista racional; quanto a natureza do regime doméstico; e quanto às abordagens normativas.

Sobre a perspectiva *realista*, prevalece o ceticismo quanto à capacidade de influência dos tratados internacionais no comportamento dos Estados, uma vez que as nações assumem falsamente compromissos legais na esfera global sem a intenção de cumprir tais acordos. Para esses teóricos, o poder e as relações de interesse são mais importantes do que as leis internacionais (Hoffmann, 1956); Aron, Mahoney, & Anderson (2003)).

Em relação à perspectiva *funcionalista racional*, entende-se que há boa fé por parte do Estado Nação para assumir compromissos na esfera internacional, mas que isso ocorre pela necessidade que esses estados têm de resolver problemas complexos, intratáveis de outra maneira sem o dispositivo institucional (Simmons (1998)).

Na visão dos funcionalistas, a preocupação com a reputação é o principal mecanismo que faz com que os países cumpram os acordos internacionais (Simmons (1998)). Atrelado a esse mecanismo, outros mecanismos devem ser observados como a legitimidade das instituições internacionais como agentes focais para a convergência de interesses entre os países; a capacidade do país em cumprir os acordos, a exemplo da capacidade administrativa e técnica; os fatores relacionados a incerteza quanto ao cumprimento dos acordos; e motivações decorrentes da insuficiência da política doméstica (Simmons (1998)).

Em outra abordagem teórica defende-se que a conformidade está associada à natureza *do regime doméstico*. Conforme afirma Simmons (1998), os teóricos dessa linha concentram-se naquilo que diferenciam os regimes democráticos, concluindo que as democracias liberais são mais propensas a cumprir os tratados internacionais, pois estão mais habituadas às limitações impostas pelo sistema judiciário doméstico e, portanto, tendem a se adequar melhor as limitações dos sistemas judiciários internacionais.

Assim sendo, um mecanismo apropriado para a conformidade é a incorporação do direito internacional no sistema jurídico doméstico, de forma a minimizar as discrepâncias jurídicas (Simmons (1998)). Fisher (1981) afirmou que uma das melhores maneiras de fazer o direito internacional ser respeitado pelos países era torná-lo indistinguível do direito interno. Todavia, não se pode garantir que a mera incorporação do direito internacional no direito doméstico promoverá o seu cumprimento, pois em muitos casos as regras impostas pelo exterior não são condizentes com a cultura de determinado país, o que dificulta a sua absorção (Simmons. (1998)).

Ainda com base nessa vertente teórica, é necessário observar se os líderes políticos em democracias liberais estão sofrendo influência de grupos domésticos que têm interesses no cumprimento das regras internacionais, a exemplo do papel das ONGs ao influenciarem as decisões políticas em democracias, sobre temas de direitos humanos (Jacobson & Weiss (1995); Jacobson & Weiss (1997); Simmons (1998)).

No entanto, essa ideia de que democracias liberais estão mais propensas a cumprir as leis internacionais não é consenso na literatura. Weiss & Jacobson (1999) considera que nas democracias onde o ambiente é mais suscetível a pressões internas provocadas por grupos de interesses ocorrem situações em que tais pressões são direcionadas para o não cumprimento dos acordos internacionais.

Sobre a teoria da conformidade e as *abordagens normativas*, Simmons (1998) explica que, nesse caso, o foco de análise se concentra na força das ideias, crenças e padrões de comportamento adequados, como sendo os principais determinantes para o cumprimento dos acordos internacionais. Nessa perspectiva é necessário entender como os Estados são

percebidos por outros Estados e pelos próprios atores. Ou seja, é relevante perceber como os Estados justificam suas ações e como a comunidade internacional responde a essas justificativas.

No campo das abordagens normativas, aprofunda-se sobre a importância da legitimidade conferida, não somente quanto ao papel exercido pelas instituições, mas dos processos legais e da lei (Simmons (1998)). Conforme o autor, isso tem facilitado entender casos de conformidade voluntária. Dessa forma, a conformidade a partir de processos voluntários está associada à noção de legitimidade.

Frank (1990), ao argumentar sobre a legitimidade de uma regra, a definiu como sendo a capacidade de exercer atração em direção a conformidade voluntária, indicou que as análises nesse sentido precisam considerar a capacidade de comunicação, que está associada à determinação da regra e nível de coerência.

Outros autores dessa linha teórica realçaram a relevância não somente da legitimidade, mas das noções de justiça e moralidade, como elementos associados à conformidade (Fisher. (1981)). Nessa mesma perspectiva, Keck & Sikkink (1998) consideram que há temas específicos comuns à maioria das culturas, a exemplo daqueles relacionados à dignidade da pessoa humana são capazes de transcender o sistema de crenças, portanto, sendo mais propícios a conformidade voluntária.

Por essa versão teórica as instituições internacionais não se limitam a cumprir apenas o papel de um ponto focal de convergência de interesses, mas exercem sua legitimidade, procurando criar um elevado senso de obrigação sobre normas específicas legítimas e moralmente aceitas pela maioria das culturas (Simmons (1998), Fredriksson, Blomqvist, & Winblad (2012)).

Salienta-se que grande parte dos estudos sobre conformidade tem se concentrado muito mais na perspectiva da conformidade com as regras ou acordos de importância normativa vinculativa, do que sobre a conformidade com normas não vinculativas e, nesses casos, implicando em diferentes adaptações teóricas e metodológicas.

Importa esclarecer que nem sempre os tratados internacionais são vinculativos e não ensejam sanções, levando estudiosos como Ho (2002); Fredriksson, Blomqvist & Winblad (2012); Wanner (2021), a questionarem as razões pelas quais os países assumem tais compromissos, uma vez que, existindo normas internacionais não vinculativas, assumidamente não deveria haver a obrigatoriedade de cumpri-las.

Trubek & Trubek (2005) defenderam os efeitos políticos decorrente de *soft law*, afirmando que essas normas, apesar de não serem juridicamente vinculativas, são politicamente vinculativas.

Um exemplo disso é o estudo de Pistorius & Reinecke (2013) que, apoiando-se nos preceitos teóricos sobre instituições não vinculantes e transparência, investigaram como o estabelecimento voluntário da *Parceria para a Redução de Emissões por Desmatamento e Degradação florestal* (REDD +) poderia apoiar o desenvolvimento de salvaguardas ambientais eficazes. Esses autores mostraram que apesar de suas características não vinculativas, esse instrumento demonstrou ter força de política complementar, promissora à *United Nations Framework Convention on Climate Change* (UNFCCC).

Conforme explica Young (1979), tanto a conformidade voluntária quanto à conformidade vinculativa, ambas estão associadas às formas de internalização pelo ator quanto às prescrições do regime. Dessa forma organizações intergovernamentais podem auxiliar na realização e manutenção dessa internalização de quatro maneiras: ajudando a instruir ou reforçar crenças favoráveis; influenciando as percepções de interesse dos atores; melhorando a capacidade dos atores de cumprir; e prevenindo a erosão da vontade, provando mecanismos para resolver disputas (Young (1979)).

Ho (2002) apontou para uma associação positiva entre sistemas democráticos e implementação de normas não vinculativas, confirmando os preceitos da teoria da conformidade e natureza do regime doméstico. O autor afirmou ainda que fatores como o governo dividido e corrupção não favorecem ao cumprimento de normas internacionais não vinculativas e que aspectos institucionais – especialmente nos países em desenvolvimento -, sistema de normas e fatores como capacidade estatal são relevantes na análise de conformidade em *soft law*.

Em outro estudo, os autores Fredriksson, Blomqvist, & Winblad (2012) concluíram que as sanções e a presença de uma força hierárquica foram determinantes para a conformidade com a *soft law*. Tais autores, baseando-se na literatura existente, indicaram que as análises sobre conformidade internacional com *soft law* precisam considerar mecanismos como pressão – vergonha, exposição por política de desempenho e não cumpridores, ameaças a legislação, pressão social, reputação -; colaboração – compartilhamento de conhecimento e aprendizagem, cooperação mútua -; envolvimento dos atores – rede e parcerias -; e auditoria – classificações, relatórios, monitoramento periódico, *benchmarking*, avaliação.

Entende-se que esses pressupostos são suficientes como ponto de partida para a realização da análise pretendida neste estudo e servem de sustentação teórica para esta tese, que tem como objetivo analisar a conformidade da política de terra na esfera nacional com aquilo que foi estabelecido na esfera global nas Diretrizes Voluntárias – VGGT, instrumento de caráter voluntário, portanto, não vinculativo.

Ao ser signatário de determinadas diretrizes globais, o país assume a obrigação de observar as normas estabelecidas no ambiente global, na atuação no âmbito da atividade pública - executiva, legislativa e judiciária - e na atuação no âmbito da atividade privada - sociedade. A intensidade dessa obrigação é variável, devendo-se observar os mecanismos que determinam a conformidade ou não conformidade com as respectivas normas internacionais. Ressalta-se que independente da *VGGT* não ser juridicamente vinculativa, entende-se que ela poderá promover *vinculação política*, a partir do momento que determinado país decide ser signatário desse diploma normativo.

Portanto, analisar a conformidade da política pública de terra com as normas internacionais impõe a verificação desses aspectos apontados. Todos esses elementos são essenciais para que o estudo de caso desenvolvido apresente exatidão nas linhas teóricas aplicadas e aproximação da realidade objeto da investigação.

1.2. A administração de terras e instituições

Williamson, Enemark, Wallace, & Rajabifard (2010), ao considerarem a emergência de muitos países em enfrentar os desafios para a redução da pobreza, os desafios impostos para a sustentabilidade ambiental e o rápido crescimento das cidades, ofereceram uma visão holística sobre a administração de terras, apresentando conceitos relevantes sobre este tema e dispendo ferramentas ou melhores práticas que podem ser adotadas e adaptadas aos diferentes contextos nacionais.

Para eles, o principal fundamento da moderna teoria da administração de terra consiste no paradigma em que a posse, o valor, o uso e o desenvolvimento da terra são, em conjunto, questões essenciais desempenhadas pelas sociedades organizadas, e que, dentro deste paradigma, cada país cumpre seus objetivos de política fundiária a partir de uma variedade de técnicas e ferramentas que auxiliam no gerenciamento de suas terras e recursos. Outrossim, a administração de terra consiste *“no estudo de como a sociedade se organiza em torno da terra, incluindo a forma como as pessoas pensam sobre a terra e como as instituições constroem e gerenciam os processos de administração da terra”* (2010, p. 38). Portanto, as instituições ditam as regras do jogo sobre o uso e propriedade da terra, estando associadas a boa ou má governança fundiária em um país.

Deininger (2003), no relatório do Banco Mundial, alertou que muitas vezes as políticas de terra não são plenamente realizadas, sendo ineficazes, pois tendem a ser formuladas sob noções preconcebidas e pontos de vista, em detrimento de uma análise cuidadosa da sua contribuição para um desenvolvimento mais amplo, e enfatizou o seu potencial como catalisador para a

mudança social e econômica dos países. Isto é o que explica Zevenbergen (2002), quando afirma que a insuficiência dos arranjos institucionais inviabiliza o bom funcionamento do mercado de terras, os quais são essenciais para o desenvolvimento econômico e garantia de direitos de propriedade seguros.

Buscando reforçar a eficácia dessas políticas nos contextos nacionais e informar aos governos, aos formuladores de políticas fundiárias e demais interessados, Deininger (2003) enumerou três princípios a serem observados, afirmando que: - é preciso proporcionar a posse segura da terra, pois além de melhorar a base de ativos e bem-estar dos pobres e mulheres, cujos direitos à terra são negligenciados em muitos casos, também cria incentivos necessários para o investimento, importante para o crescimento econômico sustentável; - é preciso promover a troca e distribuição de terras, seja por meio do mercado, e acesso a baixo custo, seja por meio de canais não comerciais, por meio do Estado, de forma a facilitar o acesso à terra a produtores produtivos, mas pobres em terra, pois inclusive o desenvolvimento dos mercados financeiros dependem do uso de terras como garantias; - é preciso que os governos assegurem que a utilização da terra atenda aos anseios sociais, observando os respectivos contextos, de forma a garantir o seu uso sustentável e reduzir os riscos de externalidades negativas.

1.3. Aspectos teóricos sobre sistema de administração de terras

Conforme afirma Williamson, Enemark, Wallace, & Rajabifard (2010), o sistema de administração de terras - *Land Administration System, LAS* – pode ser entendido como a infraestrutura disponível para a implementação de políticas de terras e estratégias de gestão para a promoção do desenvolvimento sustentável. Nesse sentido, essa estrutura engloba arranjos institucionais e um arcabouço processual jurídico, com intuito de organizar informações para a gestão da terra e disponibilizar sistemas e tecnologias que permitam a alocação e auxiliem os mercados de terras, além de viabilizar a avaliação, monitoração e desenvolvimento do uso do solo.

Tais autores ofereceram um desenho dos principais elementos que integram um sistema de administração de terra, a começar com o cadastro, o qual deve ser bem estruturado, de maneira que permita identificar as parcelas de forma clara, em mapas, sendo este um pré-requisito para alcançar o nível seguinte, o qual é composto por quatro elementos, a saber: *registro da propriedade da parcela de terra*: refere-se a condição legal - direitos e deveres – atinentes à propriedade da terra; *valor da terra*: refere-se aos atributos que determinam o valor da parcela, o qual permitirá incidir os tributos fundiários; *uso da terra*: refere-se às definições sobre formas de uso da terra – preservação, produção, tipos de culturas produtivas, zoneamento, entre outros –

seja em áreas urbanas ou rurais; *desenvolvimento nas parcelas*: refere-se a permissões, proibições, obtenções de licenças, entre outras, nas edificações nas parcelas.

Dessa forma viabiliza-se tanto a eficiência do mercado de terra, quanto a definição de uso da terra que promovam o desenvolvimento sustentável.

1.3.1. Definição, Objetivos e Características

Jaap Zevenbergen (2002) desenvolveu um importante estudo sobre *sistemas de administração de terras*, abordando os seus aspectos, especificamente a identificação, inter-relação e influências dos aspectos sobre o funcionamento desses sistemas.

A administração de terras é um processo (instrumento) por meio do qual se faz a administração (atividade) da terra (objeto) a partir da atuação de interessado (sujeito) e observando elementos específicos (informação).

Diz-se que é um processo pois se utiliza um *instrumento* que direciona uma atividade a partir da aplicação de metodologia para atingir determinada finalidade. A *atividade* exercida é a administração de um recurso específico, à terra. A terra é o *objeto* da atividade, sobre a qual estão direcionados interesses e direitos, como o acesso, o uso e a administração deste recurso específico. O interessado é o *sujeito* que atua a partir de uma atividade de interesse público e/ou privado. A *informação* é a articulação de elementos específicos por meio da identificação, aquisição, organização e sistematização de dados sobre a terra.

A administração de terras é uma atividade aplicada a partir de diferentes pontos de vista, pois mesmo utilizando instrumentos semelhantes, os sujeitos, os objetos e as informações variam de acordo com a realidade em análise, o que implica inclusive na variação de como a atividade de administração é aplicada.

No estudo de Zevenbergen (2002), optou-se por investigar a administração de terras sob a ótica da propriedade, especificamente na atividade de compra e venda de terras. Portanto, a análise é direcionada a sujeitos, objetos e informações específicas. Os sujeitos são aqueles que têm interesse na administração da terra, portanto, quem vende a terra e quem compra a terra, assim como aqueles que administram as informações sobre a terra, quem articula sistematicamente os dados sobre a terra, o objeto é a terra no viés do direito de propriedade, e a informação são os dados específicos que define qual é a unidade de terra objeto da operação jurídica.

Tal estudo explica a sua opção por analisar o sistema de administração de terra a partir dessa perspectiva metodológica, mas informa que a administração de terras é uma atividade que abrange outras modalidades de interesses, operações e finalidades. Nesse sentido, Zevenbergen

(2002), fazendo alusão ao estudo de Van der Molen (2001), indica uma lista de objetivos atribuídos à administração de terras, sendo estes aprimorar a segurança jurídica, regular mercados, planejar o uso urbano e rural da terra e aplicar tributos. Tendo em vista a opção de análise daquele estudioso, que se atém às operações de compra e venda de terras, o que mais importa são os objetivos de aprimorar a segurança jurídica e, com menos intensidade, regular o mercado, não se descartando inteiramente assuntos associados ao planejamento do uso da terra e aplicação de tributos. O que se visualiza é que a abordagem apresentada se direciona especificamente a uma relação entre particulares.

Apresentadas essas explicações, importa que sejam descritas algumas adaptações acerca da atividade de administração neste estudo, que é direcionado para a atuação estatal por meio de políticas públicas. Isso impõe que o delineamento da atividade de administração de terras seja mais abrangente, incluindo a interação entre atividades públicas, a interação entre atividade pública e atividade privada e a interação entre atividades privadas. Portanto, diversos são os objetivos que são indicados para a administração de terras, como aprimorar a segurança jurídica, empreender o desenvolvimento, organizar o ambiente, viabilizar a fiscalização, assegurar a sustentabilidade, entre outros, observando-se a experiência de cada país.

Sejam quais forem as abordagens, operações e os interesses analisados, o que se identifica é que o *aprimoramento da segurança jurídica* sempre deve estar inserido como objetivo da atividade de administração de terras. A definição dos sujeitos, objetos e informações sobre a terra é elemento fundamental para um excelente funcionamento de um sistema de administração de terras. Destarte, com informações que se aproximem ao máximo da situação real da terra e do direito ao qual a terra está vinculada, implementa-se segurança jurídica nas relações nas quais a terra é objeto.

1.3.2. Advertências, Problemas e Soluções

Zevenbergen (2002) indica os principais problemas verificados na aplicação de um sistema que tem como objeto alguma atividade sobre a terra, ou, mais incisivamente, advertência essenciais para o adequado desenho desta modalidade de sistema e os problemas que decorrem da sua incompreensão.

A primeira advertência é sobre a *complexidade* do sistema (Zevenbergen (2002, p. 4)), pois abrange aspectos técnicos, jurídicos e organizacionais, os quais interagem entre si. Isso decorre da semelhante complexidade que se identifica no processo ao qual o sistema servirá de instrumento de informação, que é integrado por diferentes atividades, como administração, cadastro, registro, monitoramento de terras, entre outras. Neste sentido, entender a

complexidade de processos em que o objeto são terras é fundamental para o desenho de um sistema de gestão de terras que funcione com efetividade.

A segunda advertência é sobre o *funcionamento* do sistema Zevenbergen (2002, p. 4)), pois para que seja satisfatório, deve-se desenvolver as funções necessárias para atingir os seus objetivos determinados. Nesta modalidade de sistema de informação é essencial a atualização, exatidão e adequação dos dados e informações, assim como a acessibilidade, integridade, interoperabilidade e estabilidade do sistema. Isso agrega à funcionalidade do sistema, pois viabiliza a sua *utilidade* ao usuário da informação, fazendo com que este direcione as suas estratégias, decisões e operações com mais velocidade, segurança e economia (efetividade).

A terceira advertência é sobre a *multidisciplinaridade* do sistema, em que Zevenbergen (2002, pp. 4-5) explica ser um empreendimento que implica na atuação articulada entre diversos especialistas. Dentre esses especialistas, estão juristas, geógrafos, matemáticos, engenheiros, gestores, economistas, administradores, assim como especialistas da área de informação, entre outros. Isso impõe a necessidade de que esses especialistas atuem articuladamente, pois cada um destes desenvolve análises a partir de uma ótica diferente.

As advertências apresentadas então inter-relacionadas e disso decorre a seguinte consequência, *se algum desses aspectos não é observado no desenho do sistema, isso não só acarretará o não atendimento de uma dessas advertências, mas o não atendimentos das demais advertências, portanto, uma variedade de problemas de viés sistêmico.*

Abordando isso, mas voltando a atenção mais para a questão da multidisciplinaridade e como os especialistas apresentam as suas análises, Zevenbergen (2002) apresenta algumas considerações acerca do estudo de Nichols (1993), que utiliza um desenho piramidal para ilustrar como se deve e como não se deve observar esses processos e os sistemas atinentes à terra.

A partir das linhas do aludido estudo, explica-se que existe um problema na visão de alguns especialistas quando observam essas atividades relacionadas a informações sobre terras apenas no âmbito de suas áreas de especialização, pois nessa situação a visão lateral da pirâmide se direciona a apenas dois lados. Assim, os sistemas só seriam analisados a partir de quatro perspectivas, a saber: (a) cadastral, (b) política de terras, (c) transferência e (d) tecnológica. A análise completa do sistema só ocorreria a partir de uma visão do ápice, observando-se os quatro lados simultaneamente. Destaca-se que esse estudo direciona a sua atenção para o que seria a gestão da informação sobre terras.

Nesta linha de raciocínio, se o sistema for analisado no decorrer da atividade de apenas uma especialidade, ou mesmo de várias especialidades de forma desarticulada, as soluções para os problemas são elaboradas de forma estreita, fragmentada e incompleta. A observação adequada

dessas atividades seria a partir de uma visão apical da pirâmide, pois deste ângulo as diversas especialidades são vistas simultaneamente, possibilitando identificar os problemas com abrangência adequada e apresentar soluções essencialmente sistêmicas.

Impõe-se concordar com essas inferências apresentadas Zevenbergen (2002), destacadamente no que diz respeito à limitação da observação lateral e que a observação do ápice é essencial para uma visão sistêmica da atividade.

Sobre a ilustração deste sistema de informação de terras, desenvolvida a partir da visão da atividade especializada, não necessariamente seria acertado distribuir esses especialistas exatamente nos vértices laterais da pirâmide, pois é possível que a observação do sistema seja a partir de apenas um dos lados, ou de dois lados igualmente, ou mesmo de dois lados desigualmente. Todavia, seja qual for o ângulo de visão, se for lateral, nenhum dos ângulos vai viabilizar a observação de todos os lados da pirâmide, portanto, não será possível que um mesmo especialista observe todas as áreas de especialidade do mesmo ângulo.

A solução para essa visão estreita, fragmentada e incompleta do sistema seria a visão a partir do ápice. No entanto, é importante alertar que mesmo que a visão a partir do ápice da pirâmide viabilize uma observação de todos os lados, dificilmente esta visão das diferentes áreas de especialização é atribuída a um único indivíduo, que seja especialista em todas as áreas que integrem um sistema de gestão de informação sobre terra. A visão sistêmica apenas ocorre a partir da articulação das atividades dos diversos especialistas, que juntos observam o sistema em sua integridade.

Tendo em vistas essas advertências sobre a complexidade, funcionalidade e multidisciplinariedade dos processos que envolvem informações sobre terras, assim como os problemas ocasionados pelo não atendimento dessas advertências, impõe-se analisar a atividade direcionada à informação a partir de uma visão *sistêmica*.

Nesse sentido, Zevenbergen (2002) informa que na abordagem sistêmica, essa modalidade de sistema de informação:

é estudado com atenção a vários aspectos e suas inter-relações, a fim de chegar a um modelo conceitual que contém os elementos, relações e seus atributos que se deve considerar ao estudar, descrever, analisar, projetar ou operar um sistema de registro de terras (Zevenbergen (2002, p. 5))

Notadamente, este estudo analisa um dos sistemas de informação de terras, especificamente o sistema de registro de terras, sendo que o autor destaca ser este apenas um subsistema de informação, que integra o sistema de administração de terras. Informa-se que, por ser essa modalidade de sistema um sistema não natural, ou seja, um sistema artificialmente desenhado,

existe espaço para se decidir os limites do sistema e a sua interação com o ambiente no qual é aplicado. As afirmações apresentadas são válidas para os diferentes sistemas de informação sobre terras, sejam esses subsistemas ou sistemas mais abrangentes, que integrem vários subsistemas, com ênfase na necessidade de se aplicar uma visão integral dos aspectos que integrem esses sistemas de informação.

Uma outra questão indicada por Zevenbergen (2002) se direciona à *diversidade* dos sistemas de informação de terras, ao afirmar que entre países esses sistemas não são iguais e nem mesmo semelhantes. Isso decorre do fato de que cada país detém seu sistema de informação de acordo com suas necessidades e determinado por situações que incidem no desenvolvimento do sistema. Tal inferência, por si só, poderia ensejar o questionamento de que seria adequado afirmar algo que se aplique aos sistemas dos diferentes países, mas esse questionamento não se sustentaria, pois as diferenças entre os sistemas são menores do que as suas semelhanças. Portanto, mesmo sendo identificadas diferenças, as necessidades relacionadas à administração da terra são ainda mais semelhantes entre os países, o que implica na viabilidade de se apresentar afirmações gerais sobre os sistemas de informação de terras.

1.3.3. Visão Sistêmica, Aspectos e Interações

Dentre as eloquentes ideias de Jaap Zevenbergen (2002) sobre sistemas de informação de terras, a identificação de três aspectos essenciais é a que mais ilustra a visão sistêmica, sendo esses o aspecto técnico, o aspecto jurídico e o aspecto organizacional, pois o funcionamento do sistema depende desses aspectos e de suas interações.

Observando que esses sistemas de informação de terras, por serem artificiais, estão adstritos e inter-relacionados com o ambiente no qual são aplicados, o autor ainda destaca aspectos que integram esse ambiente, sendo estes os aspectos social, cultural, econômico e financeiro.

No que está mais direcionado à análise do sistema de informação sobre terra, importa definir o que seriam os aspectos técnico, jurídico e organizacional, assim como identificar as suas inter-relações.

Acerca dos *aspectos técnicos*, Zevenbergen (2002) determina que dentro da sua variedade, expressivamente estes integram a área da agrimensura e a área da informação, sustentando que:

Aspectos técnicos importantes lidam com a maneira como as parcelas são identificadas e os limites são determinados. Na maioria dos casos, isso envolve levantamento cadastral (com ou sem coordenadas em uma rede geodésica nacional). O resultado pode ser na forma de um mapa de índice cadastral, mas existem métodos diferentes. Em muitos casos, algum uso é feito da topografia (seja a partir de mapas topográficos existentes ou

fotografia aérea) onde recursos como sebes, cercas, fossos ou monumentos especialmente erguidos são usados como marcadores de limite. A forma como esse trabalho é realizado em um país depende em parte da legislação em vigor, mas também é muito influenciada pela tecnologia que está disponível em um determinado momento. Às vezes, as demandas oficiais sobre o trabalho não podem ser atendidas com a tecnologia disponível, mas, em outros casos, métodos melhores e mais eficientes - possibilitados por novas tecnologias - são dificultados pelos regulamentos (de pesquisa). Por outro lado, a mais recente tecnologia desenvolvida nem sempre está disponível localmente, mas com grande custo ou ainda não foi comprovada no campo.

Outros aspectos técnicos importantes dizem respeito à tecnologia utilizada no armazenamento e fornecimento da informação (bases de dados, sistemas de informação geográfica (SIG), redes digitais). Novamente surge a pergunta o que fazer. É claro que não deve ser feito mais do que pode ser feito, mas às vezes um pouco menos também é aceitável. A criação de uma base de dados é uma atividade complicada e não é viável atualizar uma base de dados o tempo todo. Uma vez que uma base de dados tenha sido criada, ela deve ser usada por algum tempo, antes que melhorias elaboradas sejam feitas. Caso contrário, haverá custos elevados e não se poderá obter experiência suficiente. Isso significa que muito esforço deve ser colocado em análises de informações e design de sistema antes que qualquer tecnologia seja implementada na rotina do dia-a-dia. Uma vez implementada, essa nova tecnologia pode fazer com que as tarefas atuais sejam executadas com mais rapidez e eficiência e possibilitar novas funções. Algumas dessas novas funções ajudarão no objetivo de segurança jurídica do proprietário e do comprador, outras facilitarão as autoridades e / ou empresas privadas envolvidas no setor imobiliário. (Zevenbergen J. , 2002, p. 7)

Sobre os *aspectos jurídicos*, Zevenbergen (2002) afirma serem estes um aglomerado amorfo de leis e regulamentos direcionados diretamente às anotações acerca da relação jurídica entre pessoas e terras, explicando que:

Muitas outras leis e regulamentos também são importantes. Em primeiro lugar, a legislação (que pode ser uma lei consuetudinária não escrita) relativa à posse da terra é de grande importância. A posse da terra é organizada de maneira diferente em cada jurisdição do mundo e leva a diferentes conjuntos de direitos e interesses sobre a terra. É claro que isso influencia a maneira como o registro desses itens deve ser configurado. Além disso, partes importantes da legislação geral, especialmente em relação ao direito privado, são importantes. Frequentemente, os princípios gerais de propriedade, posse, contratação, responsabilidade, falência etc. também se aplicam à terra. Às vezes, o papel do registro no processo de transferência é regulamentado em tal legislação geral.

Legislação especial que trata a informação como tal pode ser importante. Pode ser a legislação que trata da responsabilidade com relação à informação, direitos autorais sobre a informação, privacidade das pessoas cujas informações são registradas, etc. No entanto, esta legislação é frequentemente anulada pela legislação especial para o registro.

A distinção - especialmente os anglo-saxões - entre registro de título e registro de títulos é definida de tal forma que é claramente um aspecto legal do registro de terras. Aqui está indicado que não é de forma alguma

o único aspecto legal dos sistemas de registro de terras. (Zevenbergen J. , 2002, p. 8)

Relativamente aos *aspectos organizacionais*, o autor informa que o interesse está sobre quais indivíduos e organizações estão inseridos nesse processo informacional e como estes interagem, elucidando que:

Isso é mais amplo do que estritamente a questão de saber se o 'registorador' é independente do 'cadastro' ou se as pesquisas e a redação de documentos oficiais são realizadas por funcionários do governo ou agrimensores e tabeliães privados. Os contornos da maneira como isso é organizado em uma jurisdição específica geralmente seguem da legislação relevante, mas em muitos países a prática do dia a dia difere significativamente desta lei nos livros. É a maneira real como as coisas estão organizadas, estão sendo feitas, que é de interesse primordial para entender "o que faz um registro de terras 'girar'".

Para além das relações entre as organizações, a forma como as organizações envolvidas operam internamente (a sua estrutura interna e a forma como são geridas) influencia a forma como funcionam, mas isso é apenas tratado como uma questão secundária neste estudo. (Zevenbergen J. , 2002, p. 8)

A *inter-relação entre os aspectos técnicos, jurídicos e organizacionais* decorre da interação essencial que se observa nos sistemas de informação de terras, pois mesmo que cada aspecto seja caracterizado em sua autonomia, esses não funcionam de forma desarticulada, ou pelo menos assim não deve ser, para que a funcionalidade do sistema seja efetiva e o mesmo alcance os objetivos para os quais foi desenhado, assim escrevendo Jaap Zevenbergen:

Como já pode ser visto na descrição de cada tipo de aspecto, eles estão intimamente relacionados. Ao olhar para um tipo de aspecto, os outros dois tipos geralmente estabelecem alguns limites para o que pode ser alcançado por aquele tipo. Isso geralmente funciona nos dois sentidos, até certo ponto. (Zevenbergen J. , 2002, p. 9)

Sobre essas inter-relações entre os aspectos, Zevenbergen (2002) indica algumas situações nas quais a desarticulação entre os mesmos enseja problemas no funcionamento do sistema de informação de terras, especificamente na estagnação de seu aprimoramento, a saber:

(i) inter-relação entre aspecto técnico e aspecto jurídico: são identificados casos em que a aplicação de determinadas novas técnicas não é autorizada pela legislação em vigor, ou casos em que a legislação em vigor impõe exigência que ainda não pode ser atendida pela técnica existente.

(ii) inter-relação entre aspecto jurídico e aspecto organizacional: são identificados casos em que uma legislação descreve as linhas de determinada estrutura organizacional, mas a estrutura organizacional que existe dificulta o processo definido na lei.

(iii) inter-relação entre aspecto organizacional e aspecto técnico: são identificados casos em que a implementação de determinada nova tecnologia acarretaria inevitáveis alterações organizacionais, mas indivíduos ou organizações influentes resistem a essas alterações para assegurar os seus interesses, ou ainda casos em que a implementação de nova tecnologia implique no compartilhamento de dados entre organizações distintas.

As inter-relações entre os aspectos técnicos, jurídicos e organizacionais dos sistemas de informações de terras são essenciais para o funcionamento efetivo do sistema, pois assegura a estabilidade do sistema - que deve desenvolver suas funções essenciais para o atingimento de seus objetivos - e viabiliza o aprimoramento do sistema - que deve estar apto a implementar com equilíbrio as alterações que lhes sejam apresentadas.

1.4. Administração pública: dicotomias na cultura organizacional

A fim de observar com mais precisão variáveis que poderão impactar nas mudanças ocorridas no caso do Programa Terra Legal Amazônia, objeto de análise deste trabalho, busca-se também inserir nesse estudo uma perspectiva institucionalista. Nesse sentido, aproveita-se os argumentos teóricos presentes no texto *Perspectives on Institutional Theory – Perspectivas Sobre a Teoria Institucional* - elaborado pelos autores Bilney & Pillay, que integra o capítulo III na obra *Public Sector Organizations and Cultural Change*, publicada (2015).

Trata-se de um trabalho de evidente relevância acadêmica, a integrar os diversos estudos interdisciplinares que se ocupam das teorias institucionalistas, pois além de refletir sobre conceitos, classificações e outros elementos identificados na literatura que existe sobre o assunto, analisa a experiência contemporânea do setor público australiano, dividido entre dois paradigmas contraditórios – as práticas da *Nova Gestão Pública*, direcionadas ao mercado, *versus* a resistência da burocracia tradicional, a reforçar o argumento de que mudanças institucionais decorrentes da transição de um modelo para o outro dependem de mudanças na cultura organizacional.

Notadamente, a *argumentação centra-se*, portanto, nas organizações do setor público e na mudança cultural, tendo como foco a dicotomia paradigmática evidente entre o modelo burocrático tradicional procedente da escola Weberiana e o modelo gerencial, direcionado ao mercado, proposto pela *New Public Management - NPM*.

Objetivando analisar em que grau as organizações públicas realmente adotaram o modelo da Nova Gestão Pública, Bilney & Pillay (2015) *questionam* se tais organizações “realmente conseguem alcançar eficiências genuínas ou sucumbem à tentação de manter suas práticas passadas por motivos de segurança, a seguir os ditames do modelo burocrático weberiano”.

Em síntese, os autores utilizaram-se de uma extensa *revisão teórica* para realizar um *trabalho longitudinal*, buscando documentar as mudanças e perceber comparações em um período prolongado de tempo. Para isso os autores sustentam o argumento de que a transição de um modelo para o outro – do burocrático para o *NPM* - ocorreu de forma equivocada nas organizações governamentais, uma vez que foi imposta uma *mudança de cultura*, que nem sempre essas organizações estavam dispostas a fazer.

Assim sendo, o texto contribui para a teorização da mudança no setor público a partir do modelo isomórfico institucional já abordado nos trabalhos de Di Maggio & Powell (1991) e Greenwood & Hinings (1996). No entanto, a proposta de Bilney & Pillay (2015) é ampliar esse modelo acrescentando a variante das organizações que tentam conciliar os dois paradigmas antagônicos – o modelo burocrático e o modelo gerencial - e, portanto, ao passo que demonstram forte resistência aos ditames do gerencialismo e da prestação de contas, se apresentam como organizações incentivadoras do uso de conceitos típicos do *NPM*.

De acordo com Bilney & Pillay (2015), é possível compreender o processo de mudança cultural nas organizações públicas a partir de dois paradigmas clássicos da literatura, o modelo burocrático tradicional e a nova gestão pública. Ou seja, os autores se concentraram na crítica às contradições presentes na mudança da cultura organizacional e seus efeitos no papel da liderança e no funcionalismo público. Ao realizarem suas análises, os autores sugeriram que outras investigações envolvendo setores da administração pública fossem realizadas em diferentes contextos e regiões.

Portanto, argumenta-se sobre o peso da cultura no processo de *mudança das organizações*, sobretudo naquelas que buscam adotar medidas gerenciais em detrimento de modelos institucionais tradicionais, é um processo que exige transformação não somente de estruturas, mas de mudança nos padrões comportamentais dos indivíduos, o que não ocorre no curto prazo. Logo, a cultura se configura como uma variável determinante no sucesso ou insucesso das novas medidas.

Bilney & Pillay (2015) ressaltam que em muitas organizações que passam por esse processo, a alteração da cultura organizacional se torna, por vezes, complicada em razão dos aspectos políticos, lideranças e equipes conservadoras, muitas vezes habituados com velhas práticas,

resistentes a inovações e que, em certa medida, influenciam em cadeia o comportamento de toda a equipe, tornando o processo de mudança ainda mais difícil.

Importante reflexão se ocupa da situação desconfortante dos *funcionários públicos* frente às posições contraditórias das suas organizações, as quais se autopromovem gerenciais por difundirem práticas da nova gestão pública, mas que ainda se mantiveram rígidas em estruturas, métodos e regras típicas dos modelos burocráticos, o que de alguma forma tem suprimido os esforços das equipes de trabalho, que contrariamente permanecem a buscar bons resultados profissionais e evitar consequências negativas para suas carreiras. Em outras palavras, espera-se que os funcionários sirvam dois mestres que exigem objetivos mutuamente exclusivos.

A saber, disserta-se sobre a *Teoria da Liderança e da Complexidade - TLC*, a qual apresenta a liderança sob uma nova perspectiva diante da natureza complexa das interações dentro das organizações. É uma teoria que considera que as organizações, que passam por processos de mudanças e inovações constantes, possuem muita complexidade de interações e que, por estarem em ambientes ou contextos específicos, suas lideranças devem exercer seu papel em redes, sem desprezar os processos complexos de interação e adotando uma liderança adaptativa e não linear. Assim, a TLC se mostra como alternativa aos modelos de mudança tradicionais, os quais eram baseados em modelos burocráticos, pré-estabelecidos, simplistas, com pressupostos de previsibilidade, e que, atualmente, tem se mostrado ineficazes nesses processos de mudança dessas organizações.

Um destaque sobre o *papel da liderança* consiste, portanto, em “facilitar e permitir a adaptação e proteger a organização das forças que procuram mantê-los dentro dos processos e regulamentos burocráticos existentes”. No mesmo sentido, cabe à liderança entender “a estrutura informal e a dinâmica da organização e trabalhar em harmonia com elas para alcançar objetivos”.

Relevante crítica aborda as *contradições no processo de mudança de cultura* das organizações públicas australianas, quando optam pelos modelos inspirados no *New Public Management*. Para Bilney & Pillay (2015), foram debates direcionados aos níveis hierarquicamente mais elevados, com pouca atenção a mudança de cultura organizacional nos níveis mais baixos, os quais não participaram e não contribuíram para o planejamento da nova cultura, fazendo com que o processo de mudança cultural não se concretizasse na prática e as organizações continuassem perpetuando os antigos modelos burocráticos.

Argumenta-se, com base na *teoria institucional* sugerida por DiMaggio & Powell (1991) e Greenwood & Hinings (1996), sobre os determinantes da cultura organizacional. Por essa teoria entende-se que as organizações buscam responder às expectativas da sociedade, buscando legitimidade e conformidade frente às pressões institucionais governamentais e profissionais, por

vezes, buscando imitar outras organizações bem-sucedidas. Assim, a teoria institucional foi descrita a partir de três tipos de isomorfismo: i. *isomorfismo coercitivo*, no qual regulamentos obrigatórios externamente impostos, como requisitos legislativos, moldam a forma, as imagens e as práticas de uma organização; ii. *isomorfismo mimético*, no qual as organizações adotam características e práticas semelhantes às organizações de sucesso dentro da mesma indústria, com o objetivo de emular seu sucesso; e iii. *isomorfismo normativo*, que ocorre quando diferentes organizações do mesmo setor se conformam independentemente como resultado da experiência e condições do mercado. Um quarto tipo de isomorfismo, denominado *híbrido* ou *dicotômico*, seria resultante do duplo caminho percorrido pelas organizações que ao optarem por práticas comerciais do setor privado sugerido pelo *NPM*, próprio do isomorfismo mimético, ainda respondem a burocracia tradicional, mantendo suas práticas antigas, conservando o isomorfismo em sua forma coercitiva.

Assim sendo, quando as organizações estão em conformidade com as normas do seu setor, elas têm mais chances de serem recompensadas com benefícios, boa reputação, recursos e maior probabilidade de continuar existindo. No entanto, o que se argumenta é que essa busca pela conformidade com as regras institucionais pode significar perdas em eficiência, o que também é ruim para a imagem institucional. Ou seja, a adequação às normas formais e conformidade institucional parece mais adequado ao modelo burocrático tradicional do que ao modelo gerencial do *NPM*, o que reforça o paradigma vivenciado nas organizações públicas que mesmo adotando práticas gerenciais, ainda continuam sensivelmente vinculadas às regras formais - normativos e leis -. Para minimizar essa dicotomia, as organizações públicas têm procurado conciliar os dois paradigmas.

Outra crítica importante presente no texto se faz em relação à abordagem aparentemente *reducionista* do *NPM* - abordagem gerencialista com foco em valores econômicos e prestação de contas - quando aplicadas às organizações públicas, posto que tal atividade é percebida por muitos autores como antítese a atividade de “bens públicos” – bens e serviços que são necessariamente ofertados pelo governo para minimizar falhas de mercado -. Portanto, aqui se constata o contraste da filosofia do *NPM*, com a filosofia de bens públicos, enfatizando que os princípios do *NPM* podem não ser aplicáveis em determinadas circunstâncias, especialmente naquelas em que bens ou serviços precisam ser fornecidos sem fins lucrativos, já que eles não seriam fornecidos comercialmente devido à falta de viabilidade financeira. Bilney e Pillay (2015) afirmam que “*essa perspectiva evoca uma imagem de pinos quadrados sendo forçados a orifícios redondos*”.

Por conseguinte, os reflexos dessas contradições impactam diretamente nos funcionários das organizações públicas, os quais sofrem pressões para se adequarem aos dois modelos e alcançarem os resultados esperados através do emprego de ambos os sistemas.

1.5. Inferências

Neste capítulo, foi apresentado o arcabouço teórico que viabiliza estabelecer conexões com o objeto de estudo, a política de terra brasileira no contexto do cumprimento de acordos internacionais.

Assim sendo, inicialmente dissertou-se sobre conceito de governança global, entendendo-o como um tipo de governança multinível, a citar como exemplo a atuação das organizações internacionais, que cada vez mais tem difundido instruções – acordos internacionais - de como os países devem atuar sobre pautas importantes, dentre elas sobre temas relativos ao acesso à terra.

Todavia, apesar dessa tendência, verificou-se que nem sempre tais acordos são assumidos pelos países, ou, quando são assumidos, nem sempre são cumpridos, ou, quando cumpridos, nem sempre são eficazes. Isso é o que explicou a teoria de *compliance* internacional, a qual esclareceu os principais mecanismos que levam os países a cumprirem os tratados internacionais, incluindo situações em que o diploma global se apresenta suave, não vinculativo, ensejando a não obrigação de cumpri-lo. Sobre tais mecanismos, estudou-se as versões: *realista, funcionalista racional, natureza do regime doméstico e abordagens normativas*, as quais se apresentaram como elemento teórico relevante para fundamentar esta pesquisa.

Especificamente sobre o direcionamento das políticas fundiárias nos contextos nacionais, Deininger (2003) alertou que muitas vezes tais políticas não são plenamente realizadas, sendo ineficazes, pois tendem a ser formuladas sob noções preconcebidas e pontos de vista, em detrimento de uma análise cuidadosa da sua contribuição para um desenvolvimento mais amplo, e enfatizou os seus potenciais como catalisadores para a mudança social e econômica dos países.

Nesse mesmo sentido, Zevenbergen (2002) explicou que o bom ou mau funcionamento desse segmento deve estar associado à interação entre os *aspectos jurídicos, técnicos e organizacionais, os quais integram o sistema de administração da terra*. A desarticulação entre tais aspectos enseja problemas no funcionamento do sistema de informação de terra, especificamente na sua estagnação e no seu aprimoramento, a exemplo de casos em que a aplicação de determinada nova técnica não é autorizada pela legislação em vigor, ou casos em que a legislação em vigor impõe exigência que ainda não pode ser atendida pela técnica

existente. No mesmo sentido, ocorrem situações em que a estrutura organizacional dificulta o processo definido em lei, ou casos em que a implementação de determinada nova tecnologia acarretaria inevitáveis alterações organizacionais, mas indivíduos ou organizações influentes resistem a essas alterações para assegurar os seus interesses.

Acrescenta-se que o direcionamento das políticas fundiárias nos contextos nacionais também está associado à cultura das organizações. A esse respeito, recorreu-se a teoria de Bilney & Pillay (2015), os quais estudaram organizações que buscaram adequar-se à modelos gerenciais preconizados pelo *New Public Management* em detrimento de modelos burocráticos weberianos, mas que nem o ambiente e nem os agentes envolvidos estavam preparados para assumir a mudança de paradigma.

Por essa ótica, mesmo que os países assumam compromissos internacionais vinculativos ou voluntários, promovendo alterações jurídicas ou políticas no âmbito nacional, fatores associados à cultura das organizações podem viabilizar ou inviabilizar o sucesso na implementação das políticas públicas.

CAPÍTULO II – DIÁLOGO GLOBAL SOBRE O DIREITO À TERRA E DIRETRIZES DE GOVERNANÇA - VGGT

A partir desta seção objetiva-se caracterizar a governança global de terras e perceber os mecanismos de *compliance* que viabilizarão a análise da interação entre a política pública de terra brasileira e a governança de terra global.

Para isso, busca-se primeiramente entender a consolidação do direito à terra na esfera global como um direito humano e as interações desse direito com outros direitos humanos.

Em seguida, apresenta-se o processo de decisão política no âmbito global que estabeleceu as diretrizes de governança da terra para os países signatários. Sobre essa questão, serão evidenciados atores que participaram dos processos de influência que ocorreram nos ambientes nacionais e globais.

Debatidos esses elementos, são apresentadas reflexões sobre o diploma normativo global de governança da terra, quanto a sua definição, suas características e seus efeitos, assim como sobre as suas linhas essenciais, entre outros assuntos.

2.1 Direito à Terra e Direitos Humanos

Analisando os debates sobre direitos humanos, verifica-se a intensificação do diálogo global acerca do direito à terra. No âmbito das normas internacionais são identificadas algumas implicações que direcionam ao entendimento de que o direito à terra deve ser visto como direito humano. Nesse sentido, mesmo não existindo um diploma que verse exclusivamente sobre o direito à terra, infere-se que algumas disposições normativas, diretamente ou indiretamente, atribuem a simbologia de direitos humanos ao direito à terra.

Todavia, há alguns anos não era esse o entendimento, pois mesmo existindo direitos incontestavelmente integrantes do rol dos direitos humanos que dependiam do direito à terra para a sua integral efetivação, como os direitos à dignidade humana, vida, propriedade, cultura, igualdade, alimentação e moradia, àquele direito não se indicava ser um dos direitos humanos. O que se identifica é que o direito à terra passou a ser inserido no debate sobre direitos humanos por meio da sua exigência para a efetivação de outros direitos humanos, o que cada vez mais ensejou a visibilidade de sua importância no âmbito global. Assim sendo, o direito à terra, no âmbito das normas internacionais, ainda era visto como um direito que apenas oferecia suporte a outros direitos humanos e não como um direito autônomo, acarretando que a sua expressão no âmbito dos direitos humanos ainda fosse acessória.

Nesse sentido, afirma Jérémie Gilbert (2013, p. 123) que “o direito à terra é praticamente inexistente na linguagem de direitos humanos” e que “nenhum tratado tem reconhecido o direito à terra como uma questão central de direitos humanos”.

Importa destacar que existiram iniciativas no sentido de inserir o direito à terra no rol de direitos humanos expressamente estabelecidos em sistema normativo internacional, mas enquanto essa inserção não ocorria, esse direito era visto apenas a partir de outros direitos, como será elucidado na análise de alguns importantes diplomas internacionais e do diálogo global.

Sobre o assunto, Jérémie Gilbert entende que “o direito à terra tem sido abordado na esfera internacional, apesar de não ter sido formalmente reconhecido pelos principais instrumentos de direitos humanos.” (2013, p. 123)

Todavia, como será demonstrado, a afirmação de que o direito à terra não é formalmente estabelecido nos instrumentos de direito humanos não se sustenta mais, pois atualmente há disposições normativas expressas em diploma internacional que destina uma abordagem específica sobre o direito à terra.

Portanto, atualmente, o direito à terra já está inserido na linguagem dos direitos humanos e ocupa um espaço central no diálogo acerca da efetivação dos direitos no âmbito global.

No intuito de verificar os diplomas normativos internacionais que abordam o direito à terra, é importante destacar que alguns desses o fazem diretamente e outros o fazem indiretamente, sendo possível diferenciá-los a partir do assunto ao qual cada um desses se dedica.

Sobre essa diferenciação, Jérémie Gilbert sustenta que “o direito à terra tem sido abordado, no âmbito da legislação internacional de direitos humanos, a partir de cinco ângulos distintos” (2013, p. 123), afirmando que as exigências quanto ao direito à terra são apresentadas no âmbito do direito de propriedade, direito à cultura, direito à igualdade de gênero, direito à alimentação e direito à moradia.

Portanto, para o direcionamento dessa análise serão verificadas quais as interações do direito à terra com alguns direitos humanos, demonstrando que mesmo sendo visto como acessório para efetivação de outros direitos, esse direito se aproximava dos direitos humanos.

2.2 Interação do Direito à Terra com outros Direitos Humanos

A interação entre o *direito à terra* e o *direito de propriedade* implica no exercício de diversos atos, como o usar, administrar e dispor da terra de acordo com os interesses juridicamente assegurados a quem é atribuída a propriedade.

Verifica-se que, entre os instrumentos normativos internacionais, a Declaração Universal de Direitos Humanos de 1948 dispõe especificamente sobre o direito de propriedade, dispondo no

art. 17 que, *“toda pessoa tem direito à propriedade, só ou em sociedade com outros.”* e *“ninguém será arbitrariamente privado de sua propriedade.”*

Notadamente, o direito de propriedade é expressamente estabelecido neste diploma normativo, sendo um direito existente em diversos sistemas jurídicos e que adquire viés de direito fundamental em seus respectivos países.

O direito de propriedade, juntamente com outros direitos humanos, como a dignidade da pessoa humana e o direito à vida, exerce uma atividade essencial nos sistemas jurídicos contemporâneos, pois a partir daquele se viabilizou o desenvolvimento argumentativo que inseriu outros direitos no rol dos direitos humanos.

A ideia sustentada pelo direito à propriedade na Declaração Universal de Direitos Humanos não faz distinções sobre as modalidades de propriedade ou outras especificidades inerentes ao exercício desse direito. Por essa razão, por mais que a noção geral sobre propriedade direciona ao entendimento de propriedade sobre a terra, a norma internacional não dispôs essa limitação, motivo pelo qual a noção de propriedade adequada abrange os bens jurídicos materiais e imateriais que possam ser submetidos a um regime jurídico de propriedade. Tal advertência é relevante pois, ao se analisar o direito à terra, observa-se que o direito à propriedade é apenas um de seus vieses.

Sobre o assunto, Jérémie Gilbert entende que a inclusão do direito de propriedade no âmbito da Declaração Universal de Direitos Humanos foi acompanhada de polêmicas, ensejando debates e negociações no respectivo processo de conformação desse direito no diploma normativo. Sobre a relação com o direito à terra, o autor afirmou que *“embora a questão específica da propriedade da terra não tenha sido foco dessa discussão, o conflito entre duas abordagens da questão da propriedade - uma individual e outra mais social e coletiva -, marcaria mais adiante o debate sobre direito à terra”* (2013, p. 124). Destaca, ainda, que o direito à propriedade foi o único direito humano reconhecido apenas no âmbito da Declaração Universal de Direitos Humanos, não sendo dispostos especificamente sobre ele nos pactos internacionais de direitos humanos seguintes, ao qual são realizadas apenas algumas referências.

Palmer, Törhönen, Munro-Faure & Arial (2012) elencaram diversos instrumentos normativos internacionais que exploraram o direito de propriedade a partir de uma visão mais geral, seja dispendo sobre a existência do direito de propriedade, seja abordando diferenciações entre as modalidades de propriedade, entre imóveis e móveis, assim como alguns aspectos do exercício do respectivo direito. A partir de uma observação comparativa, especificamente quanto às normas

internacionais sobre o direito de propriedade⁶, verifica-se que estas se ocupam em estabelecer a existência do direito de propriedade, entre outros aspectos gerais relacionados ao exercício deste direito.

-
- ⁶ (i) Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados (*Convention Relating to the Status of Refugees*), aprovada em 1951, dispendo-se no art. 13 “os Estados Contratantes concederão ao refugiado um tratamento tão favorável quanto possível e, em qualquer caso, não menos favorável do que o concedido aos estrangeiros em geral nas mesmas circunstâncias, no que diz respeito à aquisição de bens móveis e imóveis e outros direitos a estes relacionados, e locações e outros contratos relacionados a propriedade móvel ou imóvel.”
- (ii) Protocolo Adicional da Convenção Europeia dos Direitos do Homem de 1950 (*European Convention on Human Rights*), aprovado em 1952, dispendo-se no art. 1º “qualquer pessoa singular ou coletiva tem direito ao respeito dos seus bens” e “ninguém pode ser privado do que é sua propriedade a não ser por utilidade pública e nas condições previstas pela lei e pelos princípios gerais do direito internacional.”
- (iii) Convenção relativa ao Estatuto dos Apátridas (*Convention Relating to the Status of Stateless Persons*), aprovada em 1960, dispendo-se no art. 13 “os Estados Contratantes concederão aos apátridas tratamento tão favorável quanto possível e, em qualquer caso, não menos favorável do que o concedido aos estrangeiros geralmente nas mesmas circunstâncias, no que diz respeito à aquisição de bens móveis e imóveis e outros direitos a estes relacionados, e a locações e outros contratos relacionados a propriedade móvel ou imóvel.”
- (iv) Convenção Internacional sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial (*International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination*), aprovada em 1965, dispendo-se no art. 5º “direito de propriedade individual ou em associação com outros.”
- (v) Convenção Americana Sobre Direitos Humanos (*American Convention on Human Rights*) aprovada em 1969, dispendo-se no art. 21 “toda pessoa tem direito ao uso e gozo de sua propriedade” e “a lei pode subordinar esse uso e gozo ao interesse da sociedade”.
- (vi) Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher (*Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women*), aprovada em 1979, dispendo-se no art. 16 “os mesmos direitos a ambos os cônjuges em matéria de propriedade, aquisição, gestão, administração, gozo e disposição dos bens, tanto a título gratuito quanto a título oneroso.”
- (vii) Carta Africana dos Direitos Humanos e dos Povos (*African Charter on Human and Peoples’ Rights*), aprovada em 1981, dispendo-se no art. 14 que “o direito de propriedade deve ser garantido” e que “o direito de propriedade só pode ser afetado por interesse de necessidade pública ou por interesse geral da comunidade e de acordo com as disposições de normas legais apropriadas.”
- (viii) Convenção Internacional sobre a Proteção dos Direitos de Todos os Trabalhadores Migrantes e Membros de Suas Famílias (*International Convention on the Protection of the Rights of All Migrant Workers and Members of Their Families*), aprovada em 1990, dispendo-se no art. 15 que “nenhum trabalhador migrante ou membro de sua família será arbitrariamente privado de propriedade, seja ela própria ou em associação com terceiros.”
- (x) Carta Árabe dos Direitos Humanos (*Arab Charter on Human Rights*), aprovada em 1994, dispendo-se no art. 25 “o direito à propriedade privada é garantido a todos os cidadãos” e que “em nenhuma circunstância o cidadão poderá ser arbitrária ou ilegalmente privado da totalidade ou de parte dos seus bens.”
- (xi) Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia (*Charter of Fundamental Rights of the European Union*), aprovada em 2000, dispendo-se no art. 17 “todas as pessoas têm o direito de fruir da propriedade dos seus bens legalmente adquiridos, de os utilizar, de dispor deles e de os transmitir em vida ou por morte”, “ninguém pode ser privado da sua propriedade, exceto por razões de utilidade pública, nos casos e condições previstos por lei e mediante justa indemnização pela respectiva perda, em tempo útil” e “a utilização dos bens pode ser regulamentada por lei na medida do necessário ao interesse geral.”
- (xii) Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência (*Convention on the Rights of Persons with Disabilities*), aprovada em 2006, dispendo-se no art. 12 “sujeitos às disposições deste artigo, os Estados Partes devem tomar todas as medidas adequadas e eficazes para garantir o direito igual das

Nesse raciocínio, é importante esclarecer que o direito à terra, quando visto a partir do direito à propriedade, neste não se esgota e nem mesmo se iguala, pois o exercício do direito de propriedade sobre a terra é apenas uma das vias de exercício do direito à terra.

A interação entre o *direito à terra* e o *direito cultural* implica no exercício de uma identidade específica por esses povos que afirmam que a terra é elemento essencial em sua experiência de vida.

Verificando o caso dos povos indígenas, apesar de suas diferenciações culturais, esses detêm uma similaridade de como visualizam a terra, o que faz com que essas comunidades apresentem suas demandas em defesa do direito à terra como algo essencial para sua identidade e vida, ensejando a exigência de proteção integral do direito à terra.

Dissertando acerca das questões apresentadas, Jérémie Gilbert (2013, p. 127) afirma que “o surgimento do direito dos povos indígenas à integridade cultural aponta para o estabelecimento de um elo mais claro entre acesso aos territórios ancestrais e liberdade de religião, direitos culturais e direito de acesso aos recursos naturais.”

Dentre os diplomas internacionais sobre o assunto, destaca-se a Declaração das Nações Unidas sobre os Direitos dos Povos Indígenas, de 2007, que expressa em vários dispositivos a importância do direito à terra para os povos indígenas.

Apresenta-se o direito à terra, associando-o ao exercício de diversas atividades que são inerentes à vida dos povos indígenas e impondo o dever de assegurar esse direito, como se verifica a partir da leitura do disposto no art. 26, que dispõe:

“1. Os povos indígenas têm direito às terras, territórios e recursos que possuem e ocupam tradicionalmente ou que tenham de outra forma utilizado ou adquirido. 2. Os povos indígenas têm o direito de possuir, utilizar, desenvolver e controlar as terras, territórios e recursos que possuem em razão da propriedade tradicional ou de outra forma tradicional de ocupação ou de utilização, assim como aqueles que de outra forma tenham adquirido. 3. Os Estados assegurarão reconhecimento e proteção jurídica a essas terras, territórios e recursos. Tal reconhecimento respeitará adequadamente os costumes, as tradições e os regimes de posse da terra dos povos indígenas a que se referam.”

Outros dispositivos da Declaração das Nações Unidas sobre os Direitos dos Povos Indígenas destacam o direito à terra e a sua importância para a efetivação de outros direitos dos povos

pessoas com deficiência de possuir ou herdar propriedade, controlar seus próprios negócios financeiros e ter igual acesso a empréstimos bancários, hipotecas e outras formas de crédito financeiro, e deve garantir que as pessoas com deficiência não sejam arbitrariamente privadas suas propriedades.”

indígenas, como direito à prevenção e reparação contra atos de subtração de suas terras⁷, direito da sua não remoção de suas terras sem consentimento livre⁸, direito à relação espiritual com as terras⁹, direito de ter estabelecidos os seus direitos sobre as suas terras e de participação nesse processo de estabelecimento de direitos¹⁰, direito à reparação por atos praticados contra suas terras¹¹, direito à conservação e à proteção do meio ambiente e da capacidade produtiva de suas terras¹², direito de não desenvolvimento de atividades militares as suas terras¹³ e direito de determinar e de elaborar as prioridades e estratégias para o desenvolvimento ou a utilização de suas terras¹⁴.

⁷ art. 8º 1. Os povos e pessoas indígenas têm direito a não sofrer assimilação forçada ou a destruição de sua cultura. 2. Os Estados estabelecerão mecanismos eficazes para a prevenção e a reparação de:
b) Todo ato que tenha por objetivo ou consequência subtrair-lhes suas terras, territórios ou recursos

⁸ art. 10 Os povos indígenas não serão removidos à força de suas terras ou territórios. Nenhum traslado se realizará sem o consentimento livre, prévio e informado dos povos indígenas interessados e sem um acordo prévio sobre uma indenização justa e equitativa e, sempre que possível, com a opção do regresso.

⁹ art. 25 Os povos indígenas têm o direito de manter e de fortalecer sua própria relação espiritual com as terras, territórios, águas, mares costeiros e outros recursos que tradicionalmente possuam ou ocupem e utilizem, e de assumir as responsabilidades que a esse respeito incorrem em relação às gerações futuras.

¹⁰ art. 27 Os Estados estabelecerão e aplicarão, em conjunto com os povos indígenas interessados, um processo equitativo, independente, imparcial, aberto e transparente, no qual sejam devidamente reconhecidas as leis, tradições, costumes e regimes de posse da terra dos povos indígenas, para reconhecer e adjudicar os direitos dos povos indígenas sobre suas terras, territórios e recursos, compreendidos aqueles que tradicionalmente possuem, ocupam ou de outra forma utilizem. Os povos indígenas terão direito de participar desse processo.

¹¹ art. 28 1. Os povos indígenas têm direito à reparação, por meios que podem incluir a restituição ou, quando isso não for possível, uma indenização justa, imparcial e equitativa, pelas terras, territórios e recursos que possuíam tradicionalmente ou de outra forma ocupavam ou utilizavam, e que tenham sido confiscados, tomados, ocupados, utilizados ou danificados sem seu consentimento livre, prévio e informado. 2. Salvo se de outro modo livremente decidido pelos povos interessados, a indenização se fará sob a forma de terras, territórios e recursos de igual qualidade, extensão e condição jurídica, ou de uma indenização pecuniária ou de qualquer outra reparação adequada.

¹² art. 29 1. Os povos indígenas têm direito à conservação e à proteção do meio ambiente e da capacidade produtiva de suas terras ou territórios e recursos. Os Estados deverão estabelecer e executar programas de assistência aos povos indígenas para assegurar essa conservação e proteção, sem qualquer discriminação. 2. Os Estados adotarão medidas eficazes para garantir que não se armazenem, nem se eliminem materiais perigosos nas terras ou territórios dos povos indígenas, sem seu consentimento livre, prévio e informado. 3. Os Estados também adotarão medidas eficazes para garantir, conforme seja necessário, que programas de vigilância, manutenção e restabelecimento da saúde dos povos indígenas afetados por esses materiais, elaborados e executados por esses povos, sejam devidamente aplicados.

¹³ art. 30 1. Não se desenvolverão atividades militares nas terras ou territórios dos povos indígenas, a menos que essas atividades sejam justificadas por um interesse público pertinente ou livremente decididas com os povos indígenas interessados, ou por estes solicitadas. 2. Os Estados realizarão consultas eficazes com os povos indígenas interessados, por meio de procedimentos apropriados e, em particular, por intermédio de suas instituições representativas, antes de utilizar suas terras ou territórios para atividades militares.

¹⁴ art. 32 1. Os povos indígenas têm o direito de determinar e de elaborar as prioridades e estratégias para o desenvolvimento ou a utilização de suas terras ou territórios e outros recursos. 2. Os Estados

A reflexão sobre os diversos dispositivos que dispõem especificamente sobre o direito à terra permite afirmar que este adquire um viés essencialmente de direitos humanos para os povos indígenas, não apenas como um direito que serve de suporte ao direito à integridade cultural, o que por si só seria argumento suficiente para isso, mas por ser entendido em sua autonomia, como o direito dos povos indígenas em ver asseguradas as suas terras, assim como suas interações e interesses, por ser a terra elemento fundamental em sua vida.

Sobre a importância do direito à terra, o Comitê sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, no Comentário Geral n. 21, sustentou que:

“a forte dimensão comunitária da vida cultural dos povos indígenas é indispensável à sua existência, bem-estar e pleno desenvolvimento, e inclui o direito às terras, territórios e recursos que eles tradicionalmente possuíram, ocuparam ou de outra forma usaram ou adquiriram.”

Apesar da Declaração das Nações Unidas sobre os Direitos dos Povos Indígenas não ser um diploma com natureza jurídica de tratado internacional, é importante que os países signatários observem as disposições apresentadas, o ocorreria com elaboração de leis, políticas públicas ou por meio de outros instrumentos de efetivação dos direitos apresentados.

Sobre isso, Jérémie Gilbert (2013, p. 127) afirma que mesmo esse diploma não sendo um tratado internacional, *“os direitos articulados nesse documento são um reflexo do direito internacional contemporâneo no que diz respeito aos povos indígenas”*, sendo esses direitos humanos dos povos indígenas.

Visualiza-se na Declaração das Nações Unidas sobre os Direitos dos Povos Indígenas a importância do direito à terra aos povos indígenas, inclusive para debates no âmbito dos direitos humanos.

Assim também entende Jérémie Gilbert (2013, p. 128), ao concluir que:

“reconhecer o direito à terra como uma questão fundamental de direitos humanos revela que uma perspectiva tradicionalmente individualista de direito à propriedade pode ser contestada e que tal perspectiva individualista não permite compreender suficientemente a questão dos povos indígenas, uma vez que não integra o específico elo cultural que esses povos atribuem a seus territórios tradicionais.”

celebrarão consultas e cooperarão de boa fé com os povos indígenas interessados, por meio de suas próprias instituições representativas, a fim de obter seu consentimento livre e informado antes de aprovar qualquer projeto que afete suas terras ou territórios e outros recursos, particularmente em relação ao desenvolvimento, à utilização ou à exploração de recursos minerais, hídricos ou de outro tipo. 3. Os Estados estabelecerão mecanismos eficazes para a reparação justa e equitativa dessas atividades, e serão adotadas medidas apropriadas para mitigar suas consequências nocivas nos planos ambiental, econômico, social, cultural ou espiritual.

Destarte, observando que o *direito à terra* é de fundamental importância para a efetivação do *direito cultural*, visualiza-se uma interação desses direitos com aspectos sociais, econômicos, políticos, culturais e ambientais que são essenciais à vida dos povos indígenas, o que aproxima o direito à terra aos direitos humanos.

A interação entre o *direito à terra* e o *direito à igualdade entre mulheres e homens* implica em efetivar a equidade no acesso à terra e no exercício de atos como usar, administrar e dispor da terra a quem é atribuída a posse ou a propriedade, de acordo com os interesses juridicamente assegurados, no âmbito individual e no âmbito familiar, portanto, independentemente do estado civil do indivíduo.

A necessidade de avaliar especificamente esse assunto existe pois, em diversas legislações nacionais, o exercício de direitos sobre a terra está vinculado à figura do homem como líder familiar, afastando-se da mulher a liberdade de exercer autonomamente esses direitos.

Portanto, trata-se de efetivar o direito à igualdade entre mulheres e homens nas mais diversas expressões do direito à terra.

Afirma-se que o direito à terra é visto como uma questão essencial na igualdade de gênero, pois, de acordo com Jérémie Gilbert, existem legislações nacionais que ao dispor sobre direitos de propriedade no âmbito familiar impõem limitações decorrentes do gênero de que atua, ou seja, *“o direito à terra limita-se muitas vezes aos homens, na condição de líderes da família, detentores exclusivos dos direitos de administração da propriedade familiar”* (2013, p. 128).

A Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher, de 1979, expressamente assegura os mesmos direitos aos cônjuges quanto à propriedade, aquisição, gestão, administração, gozo e disposição dos seus bens, portanto, a equidade entre homens e mulheres no exercício de direitos sobre os seus bens.

Assim como a Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher assegurou essa igualdade de direitos no âmbito familiar, outros diplomas normativos internacionais asseguram no âmbito individual a igualdade entre homens e mulheres no exercício de direitos, a partir de normas que asseguram o direito a igualdade como um dos direitos humanos inerentes a todas as pessoas.

Acerca do direito à terra, na Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher se observa uma disposição direta sobre esse direito, como visto no art. 14, a saber:

2. Os Estados-parte adotarão todas as medidas apropriadas para eliminar a discriminação contra a mulher nas zonas rurais a fim de assegurar, em condições de igualdade entre homens e mulheres, que elas participem no

desenvolvimento rural e dele se beneficiem, e em particular assegurar-lhes-ão o direito a: g) Ter acesso aos créditos e empréstimos agrícolas, aos serviços de comercialização e às tecnologias apropriadas, e receber um tratamento igual nos projetos de reforma agrária e de reassentamento de terra;

Tendo em vista as observações de Jérémie Gilbert (2013, p. 128), esse dispositivo é a única alusão expressa ao direito à terra nos principais tratados internacionais de direitos humanos, sendo que essa disposição sobre esse direito *“continua sendo marginal, uma vez que o objetivo principal do artigo é o de assegurar que as mulheres não sejam discriminadas em programas de reforma agrária.”*, portanto, *“esse dispositivo não demanda uma reforma geral de leis fundiárias desiguais.”*

Ainda, a Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher dispõe sobre o direito à terra indiretamente, no art. 16, informando que:

“1. Os Estados-parte adotarão todas as medidas adequadas para eliminar a discriminação contra a mulher em todos os assuntos relativos ao casamento e às relações familiares e em particular, com base na igualdade entre homens e mulheres, assegurarão: h) os mesmos direitos a ambos os cônjuges em matéria de propriedade, aquisição, gestão, administração, gozo e disposição dos bens, tanto a título gratuito quanto a título oneroso.”

O direito à terra, sob a visão dos direitos à igualdade entre mulheres e homens, tem cada vez mais ocupado a pauta do diálogo global sobre assuntos relacionados a direitos humanos. A partir desse direito são assegurados outros direitos fundamentais para as mulheres, como se identifica nas deliberações do Comitê para Eliminação da Discriminação contra a Mulher. Nesse sentido, existe um desenvolvimento da importância do direito à terra e a sua aproximação com os direitos humanos.

Tal entendimento também é apresentado por Jérémie Gilbert (2013, p. 129), ao afirmar que o texto da Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher atribui uma posição secundária ao direito à terra, mas analisando a atuação do Comitê para Eliminação da Discriminação contra a Mulher, sustenta que este *“tem demonstrado a centralidade do direito à terra para a implementação dos direitos humanos das mulheres”*.

Importa apresentar como a visão do Comitê para Eliminação da Discriminação contra a Mulher se alterou ao longo dos anos, cada vez mais evidenciando o direcionamento do direito à moradia para o rol dos direitos humanos.

Uma das deliberações é apresentada na Recomendação Geral nº 21, de 1994, sobre igualdade no casamento e nas relações familiares, determinando que:

“27. Em países que estejam implementado um programa de reforma agrária ou redistribuição de terras entre grupos de diferentes origens étnicas, deve ser cuidadosamente observado o direito das mulheres, independentemente do estado civil, de usufruir dessas terras redistribuídas em igualdade de condições com os homens”.

Tal indicação visa efetivar a igualdade de direitos entre mulheres e homens, no âmbito da legislação e das políticas públicas que versem sobre reforma agrária ou redistribuição de terras. Vê-se, assim, um direcionamento no sentido de assegurar o direito à terra, por entender que este é fundamental na vida de mulheres que ainda estão à margem do acesso à terra de forma equitativa.

Outra deliberação importante é veiculada na Recomendação Geral nº 33, de 2015, sobre o acesso das mulheres à justiça, que informa a existência de situações em que as mulheres não é possibilitado o acesso ao sistema de justiça sem o acompanhamento de um familiar homem ou situações em que as normas sociais impedem que as mulheres exercitem suas capacidades autonomamente fora do lar, destaca a exigência de efetivar a igualdade entre mulheres e homens no acesso ao sistema jurisdicional, dispondo, ainda, que:

“os procedimentos e recursos de direito civil aos quais as mulheres devem ter acesso incluem aqueles nas áreas do direito dos contratos, direito do trabalho, direito da personalidade, direito do consumidor, direito à herança, direito à terra e direito de propriedade.”

Tal recomendação é essencial em qualquer sistema jurídico que visa assegurar integralmente os direitos, pois existindo situações de ameaça a direito ou lesão a direito, é por meio do processo jurisdicional que o indivíduo obtém a proteção desse direito. No âmbito do direito à terra os instrumentos jurisdicionais de proteção são especificamente fundamentais, pois vários são os casos em que o indivíduo que está sofrendo ameaça a direito ou lesão a direito é uma mulher e está em situação vulnerável.

Dentre as várias deliberações sobre o assunto, é essencial para esta análise a Recomendação Geral nº 34, de 2016, sobre os direitos das mulheres rurais, pois o direito à terra é afirmado como direito humano, assim dispondo *“56. O Comitê considera direitos das mulheres rurais o direito à terra, aos recursos naturais, incluindo água, sementes e florestas, e à pesca, sendo esses direitos humanos fundamentais.”*, destacando, ainda, que dentre os impedimentos que obstam a efetivação desses direitos em favor das mulheres estão as leis discriminatórias, a falta de harmonização das leis e a não efetiva implementação das leis, assim como atitudes e práticas culturais discriminatórias.

Tendo em vista o que foi apresentado, verifica-se que assegurar o *direito à terra*, observando o direito à igualdade entre mulheres e homens, é essencial para a efetivação de situações de equidade, especificamente quanto ao acesso à terra e ao uso, administração e disposição da terra, afastando-se situações discriminatórias, o que induz afirmar que o direito à terra deve ser integrado ao rol dos direitos humanos.

A interação entre o *direito à terra* e o *direito à moradia* implica em assegurar o acesso à terra e a segurança jurídica do vínculo entre a pessoa e a terra, assim como a moradia adequada.

A Declaração Universal dos Direitos Humanos assegura o direito à moradia, dispondo no art. 25 que *“todo ser humano tem direito a um padrão de vida capaz de assegurar a si e à sua família a saúde, bem-estar, inclusive alimentação, vestuário, moradia, cuidados médicos e os serviços sociais indispensáveis e direito à segurança em caso de desemprego, doença invalidez, viuvez, velhice ou outros casos de perda dos meios de subsistência em circunstâncias fora de seu controle.”*

Sobre esse debate, Jérémie Gilbert (2013, p. 131), analisando a Declaração Universal dos Direitos Humanos, explica que o diploma integra *“o direito à moradia como parte do direito mais amplo a um padrão adequado de vida”*. Portanto, *o direito à moradia é, muitas vezes, qualificado como um direito a uma moradia adequada”*.

O direito à moradia é incluído no rol de direitos humanos, ainda, por diversos outros diplomas normativos¹⁵, definindo expressamente o direito à moradia como essencial ao direito de toda pessoa a uma situação adequada de vida

-
- ¹⁵ (i) Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights), aprovado em 1966, dispondo-se no art. 11 “1. Os Estados Partes no presente Pacto reconhecem o direito de toda pessoa a um nível de vida adequado para si e sua família, incluindo alimentação, vestuário e moradia adequados, e à melhoria contínua das condições de vida. Os Estados Partes adotarão as medidas cabíveis para assegurar a efetivação desse direito, reconhecendo, para tanto, a importância essencial da cooperação internacional baseada no livre consentimento.”
- (ii) Convenção sobre os Direitos da Criança (Convention on the Rights of the Child), aprovada em 1989, dispondo-se no art. 27 “3. Os Estados Partes, de acordo com as condições nacionais e dentro de suas possibilidades, tomarão as medidas apropriadas para ajudar os pais e outros responsáveis pela criança a implementar este direito e, em caso de necessidade, fornecerão assistência material e programas de apoio, especialmente no que diz respeito à nutrição, vestuário e habitação.”
- (iii) Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher (Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women), aprovada em 1979, dispondo-se no art. 14 “2. Os Estados Partes adotarão todas as medidas apropriadas para eliminar a discriminação contra as mulheres nas áreas rurais, a fim de assegurar, com base na igualdade entre homens e mulheres, que participem e se beneficiem do desenvolvimento rural e, em particular, devem assegurar às mulheres o direito de: (h) Desfrutar de condições de vida adequadas, particularmente em relação a moradia, saneamento, abastecimento de eletricidade e água, transporte e comunicações.”
- (iv) Convenção Internacional sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial (International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination), aprovada em 1965, dispondo-se no art. 5º “Em cumprimento às obrigações fundamentais estabelecidas no artigo 2º desta

No que interessa a esse estudo, o direito à moradia enseja análises importantes quanto ao acesso à terra e à segurança do vínculo jurídico com a terra, assuntos esses que ensejam debates no âmbito global.

Atualmente, ainda se verifica uma quantidade elevada de pessoas sem terras em diversos países do mundo, sendo essa uma situação observada por diversos organismos internacionais e que tem direcionado a compreensão do acesso à terra como aspecto essencial para a efetivação do direito à moradia. Portanto, o direito à terra vem adquirindo cada vez mais importância para a ampla implementação do direito à moradia, em especial para os segmentos sociais de pessoas sem terra. Sustentar o direito à moradia sem assegurar o direito à terra, equivaleria a deixar à margem as pessoas que não detêm meios ou oportunidades viáveis de acesso à terra.

Sobre essa questão, Jérémie Gilbert (2013, p. 131) afirma que o Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, em suas deliberações, “tem concentrado seu trabalho na situação de pessoas sem terra, com destaque para a forma pela qual a falta de acesso à terra colide fundamentalmente com a implementação do direito à moradia adequada.”

Outro aspecto essencial ao direito à moradia é a existência de segurança jurídica do vínculo entre as pessoas e a terra ocupada. Vários países ainda enfrentam problemas relacionados com a segurança jurídica da posse e da propriedade sobre a terra, sendo esta uma situação que além de fragilizar o direito à moradia, ocasiona litígios e violência. Implementar integralmente o direito à moradia impõe a existência do direito à terra, pois, sem este, as pessoas que não detêm meios ou oportunidades viáveis de assegurar juridicamente seus interesses estão vulneráveis.

A insegurança jurídica induz a ocorrência de atos de lesão a direitos, como se observa na remoção forçada de indivíduos das terras que ocupam, o que atinge diretamente o direito à terra e conseqüentemente o direito à moradia.

No âmbito do Comitê sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, especificamente no Comentário Geral n. 7, item n. 3, define-se remoções forçadas sendo:

“a remoção permanente ou temporária realizada contra a vontade dos indivíduos, famílias e/ou comunidades das casas e/ou terras que ocupam, sem o fornecimento e o acesso a formas adequadas de proteção legal ou de outro tipo.”, destacando, ainda, que *“a proibição de realização de remoções forçadas não se aplica, no entanto, às remoções realizadas em concordância com o Direito e em conformidade com as previsões dos Pactos Internacionais de Direitos Humanos.”*

Convenção, os Estados Partes comprometem-se a proibir e eliminar a discriminação racial em todas as suas formas e a garantir o direito de todos, sem distinção de raça, cor ou origem nacional ou étnica, à igualdade perante a lei, notadamente no gozo dos seguintes direitos: (e) Direitos econômicos, sociais e culturais, em particular: (iii) Direito à moradia.”

Avaliando essa questão a partir dos debates no Comitê sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, Jérémie Gilbert (2013, p. 132) explica que “remoções forçadas estão, muitas vezes, relacionadas à falta de segurança jurídica da posse, o que constitui um componente essencial do direito à moradia adequada.”, acarretando a violação do direito à moradia.

A partir do estudo desses diplomas normativos internacionais e das deliberações decorrentes do diálogo global sobre o assunto, verifica-se que o direito à terra adquire uma importante função na efetivação do direito à moradia, destacadamente quando o que está em discussão é o acesso à terra e a segurança da posse ou propriedade da terra, ou mesmo quanto a assuntos atinentes à moradia adequada, assuntos de interesse para os debates de direitos humanos.

A interação entre o *direito à terra* e o *direito à alimentação* implica em assegurar a alimentação adequada das pessoas por meio da efetivação do acesso, uso e segurança jurídica do vínculo com a terra.

Nesse sentido, a Declaração Universal dos Direitos Humanos assegura o direito à alimentação, como se observa no art. 25, afirmando que:

“todo ser humano tem direito a um padrão de vida capaz de assegurar a si e à sua família saúde, bem-estar, inclusive alimentação, vestuário, moradia, cuidados médicos e os serviços sociais indispensáveis e direito à segurança em caso de desemprego, doença invalidez, viuvez, velhice ou outros casos de perda dos meios de subsistência em circunstâncias fora de seu controle.”

O Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais direciona o escopo do direito à alimentação para situações específicas, como se aduz no art. 11, como o acesso à alimentação, determinando o *“direito fundamental de toda pessoa de estar livre da fome”*, o aprimoramento na obtenção de alimentos, a partir de iniciativas *“para melhorar os métodos de produção, conservação e distribuição de alimentos, fazendo pleno uso do conhecimento técnico e científico”*, a asseguarção de alimentação saudável, *“disseminando o conhecimento dos princípios da nutrição e desenvolvendo ou reformando os sistemas agrários”*, a aplicação de práticas eficientes e sustentáveis, para *“alcançar o desenvolvimento mais eficiente e utilização de recursos naturais”*, assim como a igualdade no acesso à alimentação, *“levando em consideração os problemas dos países importadores e exportadores de alimentos, para assegurar uma distribuição equitativa dos suprimentos mundiais de alimentos em relação às necessidades.”*

Sobre a identificação do direito à alimentação nos diplomas normativos internacionais, Jérémie Gilbert (2013, p. 133) afirma que *“diferentemente do direito à terra, o direito à alimentação é amplamente reconhecido na legislação internacional de direitos humanos”*.

Notadamente, os mencionados dispositivos não indicam expressamente o direito à terra, sendo que as disposições que mais se aproximam de fazer alusão ao direito à terra são as mencionadas necessidade de reforma dos sistemas agrários e o desenvolvimento mais eficiente e utilização de recursos naturais.

O Comitê sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, no Comentário Geral n. 12, de 1999, sobre o direito à alimentação adequada, faz diversas deliberações sobre assuntos relacionados ao direito à terra, visto como um dos meios essenciais para assegurar o direito à alimentação. Assim, é destacado que *“o direito à alimentação adequada é observado quando todo homem, mulher ou criança, seja sozinho ou junto com os outros, tem acesso físico e econômico, em todos os momentos, à alimentação adequada ou meios para obtê-la.”* Portanto, o direito à alimentação adequada depende de vários fatores, como o acesso físico e econômico aos meios de obtê-la, como o uso da terra para obtenção de alimentos, o que está diretamente relacionado à disponibilidade de alimentação.

Sobre isso, o Comitê sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais indica que:

“a disponibilidade refere-se às possibilidades de se alimentar diretamente de terras produtivas ou de outros recursos naturais, ou de sistemas de distribuição, processamento e mercado que funcionem bem, capazes de transportar alimentos do local de produção para onde são necessários, de acordo com a demanda.”

Observa-se que a disponibilidade existiria em situações em que é assegurada a possibilidade de se alimentar, seja por meio do uso direto da terra, em que a pessoa se dedica à utilização de meios naturais para obter seu alimento, seja por meio do uso indireto da terra, em que a pessoa utiliza meios econômicos para obter o seu alimento. Nessas situações, são identificados especificamente segmentos sociais vulneráveis aos quais não é viabilizada essa disponibilidade às pessoas sem terra e as pessoas pobres.

Outro assunto abordado pelo Comitê sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais é a acessibilidade à alimentação, que impõe o dever de assegurar o acesso à alimentação adequada a todos. A acessibilidade é implementada em diferentes situações, existindo a acessibilidade física, na qual se observa como as características físicas das pessoas influenciam o acesso à alimentação, e a acessibilidade econômica, na qual se observa como as características econômicas das pessoas influenciam o acesso à alimentação. Sobre esta, é delineado que *“a*

acessibilidade econômica se aplica a qualquer tipo ou direito de aquisição pelo qual as pessoas obtêm seus alimentos e é uma medida da extensão em que é satisfatório para o gozo do direito à alimentação adequada.”, destacando-se que “grupos socialmente vulneráveis, como pessoas sem terra e outros segmentos particularmente pobres da população, podem precisar de atenção por meio de programas especiais.”

Um das questões que vem interessando ao debate que insere o direito à terra como elemento essencial ao direito à alimentação é o interesse de diversos países em obter terras, como explica Jérémie Gilbert (2013, p. 134), que segure seu raciocínio afirmando que isso ensejou *“uma política de aquisição de vastas áreas de terras agrícolas no exterior para a sua própria produção de alimentos, bem como para aumentar os seus investimentos em terras produtivas em outros países, as quais se tornam cada vez mais valiosas.”*

Todavia, esse direcionamento induz a limitação do valor da terra ao seu aspecto econômico, o que pode acarretar situações de fragilização dos interesses de segmentos da sociedade que sejam vulneráveis e que visualizam na terra também seus aspectos sociais e culturais, além dos econômicos, sendo todos esses fundamentais para as suas vidas.

Somando-se a isso, outra situação que envolve governos, investidores, agricultores e comunidades locais, é a grilagem de terra, que exige uma atuação no sentido de assegurar o acesso à terra e a segurança jurídica do vínculo com a terra, por meio de políticas públicas especialmente direcionadas a agricultores e comunidades locais.

Sobre essa situação, Jérémie Gilbert (2013, p. 135) explica que:

“embora a interação entre o acesso à terra e o direito à alimentação seja particularmente aguda no âmbito do atual fenômeno de grilagem da terra, esse movimento de investimentos em larga escala em terras agrícolas apenas reforça como o direito à alimentação necessariamente exige a proteção do direito à terra.”

Importa, ainda, quanto à implementação do direito à alimentação, apresentar a deliberação do Comitê sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, afirmando que *“a estratégia deve dar especial atenção à necessidade de prevenir a discriminação no acesso a alimentos ou recursos alimentares.”* Tal estratégia, inclusive por meio de políticas públicas, deve (i) assegurar o acesso total e igualitário aos recursos econômicos, inclusive quanto ao exercício dos direitos de posse, propriedade, herança e crédito, aos recursos naturais, como a terra e a recursos tecnológicos adequados; (ii) assegurar o trabalho autônomo e o trabalho assalariado com remuneração suficiente para a vida da pessoa e sua família; (iii) assegurar a manutenção de registro sobre direitos à terra e florestas.

As inferências apresentadas explicitam a atribuição ao direito à terra de uma função essencial para a efetivação do direito à alimentação, pois assegurar o acesso, uso e segurança jurídica do vínculo com a terra é fundamental para a disponibilização e acessibilidade à alimentação adequada para todos.

A partir das linhas apresentadas, é interessante identificar a trajetória de desenvolvimento do direito à terra no âmbito do direito internacional, especificamente quanto aos diplomas internacionais e aos diálogos internacionais acerca de assuntos que exigiam uma visão cada vez mais atenciosa para questões atinentes à terra. Foi demonstrado como o direito à terra detém interações importantes com o direito de propriedade, o direito cultural, direito à igualdade entre mulheres e homens, direito à moradia e direito à alimentação. Todavia, essa importância não se esgota nos assuntos verificados nessa exposição, pois ao imaginarmos as diversas interações existentes, a terra é algo essencial para a vida do ser humano.

Por isso, afirma-se que o direito à terra é fundamental para a efetivação de diversos outros direitos, sendo que essa importância foi uma das vias que direcionou esse direito ao âmbito dos direitos humanos.

2.3 Inserção do Direito à Terra em Diploma de Direitos Humanos

O diálogo global sobre o direito à terra se direcionou no sentido de estabelecer a sua inserção no âmbito dos direitos humanos. Tal direito, como exposto, em diversas situações era visto como um meio de efetivação de outros direitos humanos, sendo que isso não diminuiu a sua importância, ao contrário, servia para evidenciar sua função fundamental. Somando a isso, esse direito se destacou quanto a sua função fundamental para o que se definiu como governança de terras, impondo a sua implementação como aspecto essencial para o desenvolvimento de políticas públicas específicas.

Todavia, a questão que era suscitada se ocupava da não inclusão expressa do direito à terra em diplomas internacionais de direitos humanos e como isso influenciava na afirmação de ser esse direito integrante do rol de direitos humanos.

Isso foi superado, pois o direito à terra está expressamente disposto na Declaração das Nações Unidas sobre os Direitos dos Camponeses e Outras Pessoas que Trabalham em Áreas Rurais.

A interação entre o *direito à terra* e o *direito das pessoas no meio rural* implica em assegurar a utilização, a administração e a disposição da terra, assim como outras atividades desenvolvidas no ambiente rural, como instrumentos de efetivação de direitos da vida com dignidade.

As demandas apresentadas por diversos segmentos sociais, inclusive por meio do diálogo global, resultaram em um importante diplomado normativo internacional denominado Declaração das Nações Unidas sobre os Direitos dos Camponeses e Outras Pessoas que Trabalham em Áreas Rurais. Identifica-se que a efetivação de direitos, como o direito à terra, é aspecto fundamental para a vida de diversas pessoas que vivem no meio rural. Isso é um desafio, pois implica na aplicação desse direito observando as especificidades da realidade de cada país.

A Declaração das Nações Unidas sobre os Direitos dos Camponeses e Outras Pessoas que Trabalham em Áreas Rurais apresenta um vasto rol de direitos essenciais para essas pessoas que vivem no ambiente rural, dentre esses o direito à igualdade, direito à não discriminação, direito ao desenvolvimento, direito aos recursos naturais, direito à vida, direito à liberdade, direito à segurança da pessoa, direito à liberdade, direito de influenciar as decisões, direito à informação, direito de acesso à justiça, direito ao trabalho, direito a um ambiente de trabalho seguro, direito à alimentação, direito à subsistência digna, direito aos meios de desenvolvimento de suas atividades, direito à terra, direito ao meio ambiente equilibrado, direito às sementes, direito à diversidade biológica, direito à água, direito à seguridade social, direito à saúde, direito à moradia, direito à educação e direito cultural.

Importa destacar que existe uma interação sistemática entre os direitos dispostos na Declaração das Nações Unidas sobre os Direitos dos Camponeses e Outras Pessoas que Trabalham em Áreas Rurais, o que implica afirmar que a efetivação de cada um desses direitos é essencial para o equilíbrio dos demais direitos. Seguindo esse raciocínio, observa-se que o direito cultural, o direito à igualdade, o direito à moradia e o direito à alimentação, que são dispostos especificamente neste diploma e em outros diplomas, detêm um vínculo específico com o direito à terra. Ainda, outros direitos são apresentados neste diploma, nos quais é vislumbrado um vínculo específico com o direito à terra, como o direito ao desenvolvimento, direito aos recursos naturais, direito de influenciar as decisões, direito de acesso à justiça e direito ao meio ambiente equilibrado.

A Declaração das Nações Unidas sobre os Direitos dos Camponeses e Outras Pessoas que Trabalham em Áreas Rurais identifica a partir do art. 1º quem são os sujeitos a quem se quer assegurar os direitos por meio do diploma normativo, apresentando elementos caracterizadores dos respectivos segmentos sociais.¹⁶

¹⁶ Artigo 1º

1. Para os efeitos da presente Declaração, um camponês é qualquer pessoa que se dedique ou que pretenda envolver-se, sozinha, ou em associação com outros ou em comunidade, na produção agrícola de pequena escala para subsistência e / ou para o mercado, e que depende significativamente, embora

A definição de camponês se sustenta em três aspectos, sendo estes: (a) modalidade da atividade, (b) organização do trabalho e (c) vinculação do recurso. A modalidade de atividade é a agrícola, desenvolvida ou que se quer desenvolver, que ocorre por meio de uma atuação individual, associativa ou comunitária, especificamente de pequena escala, que se direciona à subsistência e/ou ao mercado. A organização de trabalho é a familiar, doméstica ou outras formas não monetizada, sendo que a dependência a essas é significativa, mas não necessariamente exclusiva. A vinculação do recurso a quem o utiliza é especial, pois existe um apego entre o indivíduo e o recurso natural utilizado, sendo este a terra.

Sobre a modalidade de atividade desenvolvida, indica-se àquelas que estão inseridas no segmento da atividade agrícola. Portanto, são estas as atividades de agricultura artesanal, agricultura de pequena escala, plantação de colheitas, pecuária, pastorícia, pesca, silvicultura, caça, coleta, artesanato relacionado com a agricultura ou outras ocupações a essas semelhantes que sejam exercidas na área rural. Portanto, a atividade desenvolvida não está limitada à definição estrita de agricultura, incluindo-se as demais atividades que sejam empreendidas nos diversos ambientes rurais.

Observa-se, ainda, que estão incluídos como sujeitos de direitos os familiares dependentes de camponeses, ou seja, aqueles que integram o núcleo familiar ou agregado familiar.

O que se visualiza é que as características apresentadas se amoldam ao camponês, sendo que existem outros segmentos sociais que detêm diversas dessas características, mas que por alguma diferenciação, não se ajustam com exatidão à definição apresentada.

Por isso, a Declaração das Nações Unidas sobre os Direitos dos Camponeses e Outras Pessoas que Trabalham em Áreas Rurais inclui no rol de sujeitos de direitos os camponeses, os povos indígenas, as comunidades locais que trabalham na terra, as comunidades transumantes, os nômades, os seminômades, os sem-terra e os demais trabalhadores, sendo essencial que esses se dediquem às atividades rurais.

não necessariamente exclusivamente, do trabalho familiar ou doméstico e de outras formas não monetizadas de organização do trabalho, e que tem uma dependência espacial e apego à terra.

2. A presente Declaração aplica-se a qualquer pessoa que se dedique à agricultura artesanal ou de pequena escala, à plantação de colheitas, à pecuária, à pastorícia, à pesca, à silvicultura, à caça ou à coleta e ao artesanato relacionado com a agricultura ou ocupação afim em área rural. Também se aplica a familiares dependentes de camponeses.

3. A presente Declaração também se aplica aos povos indígenas e comunidades locais que trabalham na terra, comunidades transumantes, nômades e seminômades, e os sem-terra, engajados nas atividades acima mencionadas.

4. A presente Declaração se aplica também aos trabalhadores contratados, incluindo todos os trabalhadores migrantes, independentemente de seu status de migração, e trabalhadores sazonais, em plantações, fazendas agrícolas, florestas e fazendas em aquicultura e em empresas agroindustriais.

Observa-se que o diploma internacional, por mais que apresente uma isonomia na aplicação dos direitos apresentados aos diferentes sujeitos que integram a realidade do ambiente rural, especificamente indica quem são esses sujeitos. Trata-se de uma diferenciação importante e que demonstra a atenção da legislação internacional em esclarecer que, mesmo apresentando características semelhantes e inseridos em ambientes similares, cada um desses segmentos sociais possui diferenças a serem observadas. Portanto, verificando-se as normas dispostas impõem uma simetria na aplicação dos diversos segmentos sociais, é importante que as diferenças sejam apreciadas, para que cada direito se adeque à realidade de cada sujeito.

A Declaração das Nações Unidas sobre os Direitos dos Camponeses e Outras Pessoas que Trabalham em Áreas Rurais apresenta no art. 17 os fundamentos do direito à terra.¹⁷

¹⁷ Artigo 17

1. Os camponeses e outras pessoas que vivem em áreas rurais têm o direito à terra, individual e / ou coletivamente, de acordo com o artigo 28 da presente Declaração, incluindo o direito de ter acesso, usar e administrar de forma sustentável a terra e os corpos d'água, mares costeiros, pesca, pastagens e florestas neles, para alcançar um padrão de vida adequado, ter um lugar para morar em segurança, paz e dignidade e para desenvolver suas culturas.
2. Os Estados adotarão medidas apropriadas para eliminar e proibir todas as formas de discriminação relacionadas ao direito à terra, inclusive aquelas resultantes de mudança de estado civil, falta de capacidade jurídica ou de acesso a recursos econômicos.
3. Os Estados devem tomar medidas apropriadas para fornecer o reconhecimento legal dos direitos de posse da terra, incluindo os direitos consuetudinários de posse da terra atualmente não protegidos por lei, reconhecendo a existência de diferentes modelos e sistemas. Os Estados devem proteger a posse legítima e assegurar que os camponeses e outras pessoas que trabalham nas áreas rurais não sejam arbitrariamente ou ilegalmente despejados e que seus direitos não sejam extintos ou infringidos de outra forma. Os Estados reconhecerão e protegerão os bens comuns naturais e seus sistemas relacionados de uso e gestão coletiva.
4. Os camponeses e outras pessoas que trabalham no meio rural têm direito a ser protegidos contra as deslocamentos arbitrários e ilegais das suas terras ou do local de residência habitual, ou de outros recursos naturais utilizados nas suas atividades e necessários ao gozo de condições adequadas de vida. Os Estados devem incorporar proteções contra o deslocamento em suas legislações internas que sejam consistentes com os direitos humanos internacionais e o direito humanitário. Os Estados proibirão o despejo forçado arbitrário e ilegal, a destruição de áreas agrícolas e o confisco ou expropriação de terras e outros recursos naturais, inclusive como medida punitiva ou como meio ou método de guerra.
5. Os camponeses e outras pessoas que trabalham em áreas rurais que tenham sido arbitrariamente ou ilegalmente privadas de suas terras têm o direito, individual e / ou coletivamente, em associação com outros ou em comunidade, a retornar às suas terras de que foram arbitrariamente ou privados de forma ilegal, inclusive em casos de desastres naturais e / ou conflitos armados, e que tenham restaurado seu acesso aos recursos naturais utilizados em suas atividades e necessários para o gozo de condições de vida adequadas, sempre que possível, ou para receber uma compensação justa, justa e legal quando seu retorno não é possível.
6. Quando apropriado, os Estados devem tomar as medidas apropriadas para realizar reformas agrárias, a fim de facilitar o acesso amplo e equitativo à terra e outros recursos naturais necessários para garantir que os camponeses e outras pessoas que trabalham nas áreas rurais desfrutem de condições de vida adequadas e para limitar o excessivo concentração e controle da terra, levando em consideração sua função social. Camponeses sem terra, jovens, pescadores de pequena escala e outros trabalhadores rurais devem ter prioridade na alocação de terras públicas, pesca e florestas.

O direito à terra é definido no diploma internacional, apresentando-se os seus elementos essenciais. Os sujeitos do direito à terra são os camponeses e outras pessoas que vivem em áreas rurais, sendo exercido individualmente e/ou coletivamente. As atividades a serem efetivadas a partir do direito à terra são acessar, usar e administrar a terra, assim como outros recursos naturais a essa vinculados, como águas, mares, pescas, pastagens e florestas, sendo isso desenvolvido com sustentabilidade. Os objetos do direito à terra são a terra, como objeto determinante, e outros recursos naturais, como objetos vinculados à terra. A finalidade do direito à terra é viabilizar o alcance de um padrão de vida adequado, assegurando-se um lugar onde se possa viver com dignidade, paz e segurança, assim como desenvolver suas culturas.

Identifica-se o direito à não discriminação, impondo aos países, à atuação estatal, o dever de adotar ações adequadas para eliminar e proibir a discriminação atinente ao direito à terra, dentre essas, as decorrentes de alteração do estado civil, de falta de capacidade jurídica e de acesso a recursos econômicos, entre outras limitações discriminatória que inviabilizam o exercício integral de direitos.

Apresenta-se a necessidade de que o direito à terra seja visto como um direito fundamental no sistema jurídico de cada país.

Assim sendo, dispõe-se que em sua atuação estatal, os países devem adotar ações para implementar o reconhecimento legal do direito à terra, sejam esses fundamentados nas leis ou nos costumes, o que implica em admitir a existência de diferentes modelos e sistemas de direitos. Somado a isso, impõe-se o dever de proteger a posse legítima e assegurar o não despejo das pessoas no ambiente rural e seus direitos não sofram ameaça de lesão, seja por meio da extinção ou infringência desses direitos. Indica, ainda, que a atuação estatal deve reconhecer os recursos naturais comuns, assim como os seus respectivos sistemas de uso e gestão coletiva, no sentido de assegurar o desenvolvimento sustentável e o equilíbrio do meio ambiente.

Tendo em vista a interação especial de apego à terra, dispõe-se o direito ao vínculo com a terra. Isso implica que os indivíduos não devem sofrer deslocamentos arbitrários e ilegais das suas terras ou do local de moradia, nem mesmo devem ser afastados dos locais nos quais estão os recursos naturais utilizados no desenvolvimento de suas atividades e que sejam essenciais para assegurar uma situação de vida adequada. Nesse sentido, impõe à atuação estatal o dever de inserir na legislação proteções contra o deslocamento, que estejam alinhadas com o direito internacional e os direitos humanos. Impõe, ainda, à atuação estatal, o dever de vedar a

7. Os Estados adotarão medidas destinadas à conservação e uso sustentável da terra e de outros recursos naturais utilizados em sua produção, inclusive, entre outros, por meio da agroecologia, e garantirão as condições para a regeneração das capacidades e ciclos biológicos e outros naturais.

ocorrência de atividades de despejo forçado arbitrário e ilegal, destruição de áreas agrícolas, assim como o confisco e expropriação de terra e outros recursos naturais essenciais para a vida dessas pessoas, mesmo sendo essas medidas punitivas ou meio ou método de guerra.

Ainda quanto à interação especial de apego à terra, assim como o direito ao vínculo com a terra, surgem outras implicações. Nesse sentido, é assegurado que os indivíduos possam voltar para as suas terras, se estes sofreram deslocamento arbitrário ou ilegal, ocorrendo isso individualmente e/ou coletivamente, em associação com outros ou em comunidade, para que voltem à suas terras, inclusive em casos de desastres naturais e/ou conflitos armados, assim como voltar a acessar os recursos naturais que utilizavam no desenvolvimento de suas atividades e que sejam essenciais para assegurar situação de vida adequada, devendo ocorrer esta volta ou a equiparação justa e legal quando não for viável a volta à terra ou ao acesso de outros recursos naturais.

Nas situações em que o indivíduo ainda não tem acesso à terra, é indicado o direito à distribuição de terras. Impõe-se aos países, especificamente na sua atuação estatal, quando apropriado, o dever de implementar adequadas medidas de reforma agrária, com a finalidade de facilitar o acesso amplo e equitativo à terra e a outros recursos naturais necessários para o desenvolvimento de atividades e essenciais para assegurar situação de vida adequada camponeses e outras pessoas que trabalham nas áreas rurais, assim como para limitar situações de excessiva concentração e controle de terra, no intuito de efetivar a função social. Deve-se dar prioridade a segmentos sociais específicos, como os camponeses sem terra, jovens, pescadores e outros trabalhadores rurais para a alocação de recursos naturais públicos, como terra, pesca e floresta.

Destarte, determina-se o direito ao desenvolvimento sustentável e ao meio ambiente equilibrado, ao impor que os países, a partir da sua atuação estatal, devem implementar adequadas medidas de conservação e uso sustentável da terra e de outros recursos naturais utilizados no desenvolvimento de atividades e que sejam essenciais para assegurar situação de vida adequada, por meio da agroecologia, entre outras modalidades de atividade, assegurando situação de regeneração das capacidades, ciclos naturais e outros processos essenciais ao meio ambiente equilibrado.

Outros dispositivos da Declaração das Nações Unidas sobre os Direitos dos Camponeses e Outras Pessoas que Trabalham em Áreas Rurais fazem referência ao direito à terra, articulando a sua interação com outros direitos apresentados no diploma internacional.

Dentre esses, nos Arts. 10, 11 e 12 do diploma internacional, destacam-se aqueles por meio dos quais se asseguram instrumentos para que os indivíduos atuem em diversos ambientes para

a efetivação dos seus direitos, a saber, o direito de influenciar nas decisões, o direito à informação e o direito à atividade jurisdicional efetiva.

O direito de influenciar as decisões assegura que o indivíduo possa participar ativamente e livremente, por atuação direta ou indireta, no ambiente político, na elaboração e implementação de políticas, programas e projetos que impactem suas vidas, terra e meios de subsistência. Nesse sentido, é importante que a atuação estatal viabilize um ambiente político de participação dos diversos interessados e, com isso, a influência destes nos processos de decisão que impactem a vida e os recursos utilizados por esses sujeitos, como a terra. Importa, para isso, que existam organizações fortes e independentes que representem os interesses dos diversos grupos sociais, inclusive no processo de elaboração de normas que afetem esses sujeitos de direitos.

O direito à informação visa assegurar aos indivíduos que eles detenham acesso a informações, dados e outros instrumentos importantes para que esses possam atuar no sentido de efetivar os seus direitos, nos diversos ambientes em que os seus interesses estiverem na pauta de debate. Assim, deverão os países, no âmbito da sua atividade estatal, atuar satisfatoriamente para garantir aos sujeitos de direitos o acesso a informações importantes, transparentes, oportunas e adequadas, por meio de instrumentos que observem os diferentes métodos culturais, com a finalidade de estimular o empoderamento dos segmentos sociais e assegurar a influência efetiva desses nos processos de decisão que impactem as suas vidas, terras e meios de subsistência. Portanto, detendo informações atinentes a assuntos de seus interesses, assegura-se o exercício efetivo dos direitos.

O direito à atividade jurisdicional efetiva é aquele que assegura desde o acesso à justiça, a utilização de instrumentos processuais, a influência na decisão judicial, até a obtenção de uma tutela jurisdicional que realize o direito. Nesse sentido, os países, na sua atuação estatal, devem dispor aos sujeitos de direito um ambiente jurisdicional no qual existam instrumentos processuais eficientes voltados contra qualquer ação que viole os direitos humanos, em especial o direito à terra e aos recursos naturais que sejam essenciais para a vida das pessoas.

Apresentadas essas reflexões, entende-se que a Declaração das Nações Unidas sobre os Direitos dos Camponeses e Outras Pessoas que Trabalham em Áreas Rurais apresenta o direito à terra como fundamental para vida das pessoas que integram o ambiente rural, dispondo-se a sua definição, seus elementos essenciais e as suas interações com os demais direitos.

2.4 Direito à Terra: a atribuição do status de direito humano

A partir do diálogo global se atribui o *status* de direito humano ao direito à terra. O que se observou é que a importância de afirmar o direito à terra como elemento significativo para uma vida digna

fez com que se inserisse este direito no sistema de direitos humanos. Sendo assim, o direito à terra atravessou uma jornada no âmbito dos debates de direitos humanos, na qual sai de uma situação de inexistência, adquire importância em uma situação de subsidiariedade e se insere em uma situação de essencialidade juntamente com os demais direitos humanos.

Os direitos humanos são caracterizados pela universalidade, historicidade, relatividade, irrenunciabilidade, inalienabilidade, imprescritibilidade, unidade, indivisibilidade, interdependência e interrelacionalidade, dentre outros aspectos.

Acerca disso, a Declaração Mundial de Direitos Humanos (1993) determina que “*Todos os Direitos do homem são universais, indivisíveis, interdependentes e interrelacionados.*”

A análise apresentada observou o direito à terra sob ótica de alguns dos elementos essenciais do sistema de direitos humanos global, a saber: *unidade, indivisibilidade, interdependência* e interrelacionalidade.

A atribuição do *status* de direito humano a um direito faz com que este integre uma *unidade* de direitos, caracterizada pela indivisibilidade, interdependência e interrelacionalidade entre os direitos direcionados a efetivar uma vida digna.

Destarte, como foi exposto nas linhas apresentadas, o direito à terra foi inserido na unidade dos direitos humanos ao se identificar a função essencial que este detém para o alcance de uma vida digna.

A *indivisibilidade* implica que os direitos humanos são dispostos juridicamente com integralidade, por serem todos estes direitos essenciais para uma vida digna. Disto se aduz que esses direitos integram uma unidade incindível, por isso não devem ser analisados isoladamente e a violação de um direito ocasiona a violação dos demais direitos. Portanto, a atribuição do *status* de direito humano a um direito faz com que este integre uma unidade de proteção incindível, isonômica e indissociável.

Isso quer dizer que se o direito à terra é visto como direito humano e integrado como tal, outros direitos estarão igualmente assegurados, assim como se não integrando o direito à terra à unidade dos direitos humanos, outros direitos estariam esvaziados.

A *interdependência* implica que os direitos humanos asseguram uns aos outros, impondo que a asseguaração de um direito dependa da asseguaração de outros direitos em diversas situações. A partir disso se verifica que mesmo existindo disposições autônomas para cada direito em diplomas normativos específicos, visualizam-se inúmeras intersecções, o que faz com que os direitos dependam uns dos outros para que sejam efetivos. Logo, a atribuição do *status* de direito humano a um direito faz com que sejam asseguradas as intersecções de dependência com os outros direitos e, conseqüentemente, a sua efetividade.

Por isso, uma vez que o direito à terra é visto como direito humano, são asseguradas intersecções de dependência entre direitos para a efetivação de cada um dos direitos humanos

A interrelacionalidade implica que os direitos humanos são assegurados nos âmbitos nacional, regional e internacional, por meio de instrumentos que efetivem esses direitos e que sustentem a sua inviolabilidade. Nesse sentido se infere que os direitos humanos são assegurados nos mais diferentes ambientes nos quais estes estão inseridos, por meio da interpretação de diplomas normativos, deliberações de organismos internacionais, demandas de indivíduos e grupos sociais interessados, assim como outros instrumentos audazes na realização de direitos. Assim, a atribuição do *status* de direito humano exige que tais condições sejam atendidas.

Sendo esse o entendimento, por ser o direito à terra visto como direito humano, este será assegurado nos níveis - nacional, regional e internacional - por diferentes instrumentos de efetivação dos direitos humanos.

Na jornada de inserção do direito à terra como direito humano foi evidenciada a função essencial que este detém para a dignidade na vida de diversas pessoas, assim como identificadas as suas interações com outros direitos que já detinham a atribuição de direitos humanos.

As interações do direito à terra com o direito de propriedade, direito cultural, direito à igualdade, direito à moradia e direito à alimentação viabilizam a efetividade destes direitos em diversas situações. Portanto, se não assegurado o direito à terra, que viabiliza o exercício do acesso, o uso e a administração da terra a determinados sujeitos, a efetividade de outros direitos humanos também não estaria assegurada. Também nesse sentido é que o direito à terra foi sendo interpretado como elemento essencial para o sistema de direitos humanos global.

Portanto, mesmo sendo um assunto com diversas implicações quanto a aspectos sociais, econômicos, políticos, culturais e ambientais, inclusive quanto às especificidades nos diferentes países, atualmente se verifica expressamente a inclusão do direito à terra no rol de direitos humanos.

A Declaração das Nações Unidas sobre os Direitos dos Camponeses e Outras Pessoas que Trabalham em Áreas Rurais fez inquestionável a atribuição de direito humano ao direito à terra, pois este é apresentado sistematicamente nas linhas de um diploma internacional.

O direito à terra é definido como o direito de acessar, usar e administrar a terra e demais recursos naturais essenciais com sustentabilidade, para uma vida com dignidade, paz e segurança e desenvolvimento cultural.

Indica-se quem são os sujeitos, os objetivos e a finalidade do direito à terra, sendo esses elementos essenciais que singularizam o direito à terra dos demais direitos.

Dispõe-se, ainda, que existe um vínculo de dependência espacial e apego entre as pessoas no ambiente rural e a terra, vínculo este que justifica a essencialidade do direito à terra para que diversos grupos sociais vivam com dignidade.

No âmbito da governança, o direito à terra também está assegurado em uma agenda política global, que se expressa nas Diretrizes Voluntárias sobre a Governança Responsável da Terra, dos Recursos Pesqueiros e Florestais no contexto da Segurança Alimentar Nacional.

As análises apresentadas, em síntese, direcionam ao entendimento de que no âmbito global o direito à terra é sistematicamente assegurado e por isso é indubitável a obrigação de efetivar este direito.

2.5 Implementação do Direito à Terra por meio das Diretrizes de Governança - VGGT

A inclusão do direito à terra na pauta do diálogo global fez com que a importância desse direito se expandisse para além dos debates acerca de sua existência junto a outros direitos humanos, incluindo-o nos debates da agenda política global.

Diversos organismos internacionais passaram a ver o direito à terra como elemento fundamental para a efetivação de políticas públicas, sendo impositiva a sua implementação para viabilizar o alcance de padrões de governança.

Isso é o que se observa nas Diretrizes Voluntárias sobre a Governança Responsável da Terra, dos Recursos Pesqueiros e Florestais no contexto da Segurança Alimentar Nacional, diploma internacional que incrementa ainda mais a exigência de estabelecer o direito à terra como fundamental para assegurar uma vida digna.

Neste diploma são apresentados direcionamentos para atuação, especialmente por meio de políticas públicas, para a obtenção do que é definido como governança responsável de terra. O direito à terra é abordado especificamente em vários itens do documento, o que sustenta a afirmação de que essas diretrizes de governança favoreceram o processo de reconhecimento do direito à terra como direito humano. São abordados, entre outros assuntos, direitos e responsabilidades sobre a terra, reconhecimento jurídico e cessão de direitos e deveres sobre a terra, transferências e outras mudanças nos direitos e deveres de posse, administração da terra, inclusive dispendo sobre solução de controvérsias sobre direitos sobre a terra.

Sobre os direitos e responsabilidades sobre a terra, define-se que os países signatários das VGGT devem atuar na asseguarção da governança responsável da terra, pois se reconhece que recursos naturais como a terra são fundamentais para a realização dos direitos humanos, especificamente quanto à segurança alimentar, a erradicação da pobreza, ao acesso a meios de subsistência sustentáveis, a estabilidade social, a segurança da moradia, o desenvolvimento rural

e o crescimento social e econômico. Segue-se impondo o dever de assegurar que ações direcionadas aos direitos sobre a terra e à governança de terra devem estar alinhadas às obrigações estabelecidas no direito nacional e no direito internacional, inclusive observando os respectivos acordos voluntários. Destaca, ainda, que mesmo sendo essencial a implementação integral dos direitos sobre a terra, nenhum desses direitos, nem mesmo o direito de propriedade, é absoluto, pois os direitos de um indivíduo são limitados pelos direitos dos demais indivíduos, assim como pela atuação estatal que seja fundamentada no interesse geral. Tais direitos sobre a terra devem estar em equilíbrio com os deveres sobre a terra, dentre esses, o dever de defesa do meio ambiente. Outros direitos são indicados como essenciais para a efetivação do direito à terra, como direito à igualdade e à não discriminação, assim como o direito cultural.

Importa destacar, para fundamentar a assertiva de que as *VGGT* favorecem a visão do direito à terra como direito humano, que esse diploma internacional expressamente dispõe que:

“Dado que todos os direitos humanos são universais, indivisíveis, interdependentes e inter-relacionados, a governança fundiária da terra e dos recursos pesqueiros e florestais deve levar em consideração os direitos que estão diretamente ligados ao acesso e ao uso da terra, dos recursos pesqueiros e florestais e também todos os direitos civis, políticos, econômicos, sociais e culturais.” (VGGT, 2012)

Observa-se que as *VGGT*, mesmo sendo um diploma internacional que versa sobre assuntos que se incluem em uma agenda política global, abordando questões de governança, indubitavelmente atribui a visão dos direitos humanos para o direito à terra, além de enfatizar a interação do direito à terra com direitos humanos como o direito de propriedade, direito cultural, direito à igualdade, direito à moradia, direito à alimentação, direito ao desenvolvimento, direito ao meio ambiente sustentável, entre outros.

Destarte, por mais que exista uma aproximação dessas diretrizes com assuntos atinentes à governança, essas são sustentadas na necessidade de se atribuir mais eficiência na asseguuração de direitos, o que implica em afirmar que esse diploma internacional agregou ainda mais ao diálogo global sobre o direito à terra.

2.6 Agenda global sobre a governança responsável da terra - *VGGT*

Em uma perspectiva longitudinal, a aprovação das Diretrizes Voluntárias - *VGGT*, assim como tantos outros mecanismos de governança global, segue como parte do processo de globalização que vem se acentuando desde o pós II Guerra Mundial. Contexto no qual emergiram as

instituições e organizações internacionais - a primeira, entendida como um sistema de regras, enquanto a segunda, associadas às estruturas (Simmons & Martin (2012)).¹⁸

Naquele contexto os países entravam em acordo sobre a urgência de mecanismos de governança internacional, que fossem capazes de impedir que novas guerras viessem a surgir. Mas, ao longo das décadas, em razão das mudanças ocorridas no cenário geopolítico, as instituições e organizações internacionais foram ganhando cada vez mais espaço na política global, assumindo papéis que transcenderam aqueles inicialmente previstos.

A saber, com o fortalecimento dos ideais democráticos em meados dos anos 80 e com o fim da Guerra Fria no início dos anos 90, aliados ao enfraquecimento das políticas neoliberais, que foram associadas ao agravamento dos problemas sociais nos Estados Nacionais, a Organização das Nações Unidas - ONU passou a atuar como principal agente de difusão de práticas internacionalmente aceitas, fundamentadas em direitos humanos, orquestrando um verdadeiro clima de colaboração entre os Estados-Membros. Não obstante, os conflitos geopolíticos e crises econômicas que também marcaram o período.¹⁹

Na “década das conferências” - 1990 a 1999,²⁰ observa-se um período marcado pelo protagonismo das *organizações internacionais – OIs*, que sob o lastro da ONU atuaram como principais agentes no processo de internacionalização de políticas públicas, passando a se dedicar muito mais as questões sociais e a influenciar no comportamento dos atores e na formulação de políticas públicas, do que nos períodos anteriores (Alves (2018); Faria C. A. (2018)).

Desde então, a ONU tem incentivado mudanças não somente nos diversos ramos das políticas públicas dos estados nacionais, mas também nas etapas sobre as quais tais políticas se encontram - durante a definição da agenda, formulação da política, implementação ou avaliação. De modo geral, os temas abordados são transversais, envolvendo questões ambientais, econômicas, sociais, culturais e humanitárias.

Temas que remetem às grandes conferências internacionais como a Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento – a Rio 92, realizada na cidade do Rio de Janeiro

¹⁸ Ao considerar as múltiplas teorias que explicam as políticas públicas, Simmons & Martin (2012) explicaram o que são as instituições e organizações internacionais e a forma como elas interagem com outros níveis de governo. Em síntese, as autoras refletem o nascimento, a evolução histórica, a existência de um possível sistema internacional e de como sua existência interfere na governança multinível.

¹⁹ A década de 90 também foi marcada por diversos conflitos, como as guerras da Somália, Iugoslávia, Sérvia-Kosovo, entre outras, além de ter sido uma década de duras crises econômicas em vários países, a exemplo da crise do México e crise russa, etc.

²⁰ Ver Alves, J. A. L. (2018). *A década das conferências:(1990-1999)*. Fundação Alexandre de Gusmão.

no Brasil em 1992; a Conferência Internacional sobre População e Desenvolvimento, realizada no Cairo, em setembro de 1994; a Cúpula Mundial sobre o Desenvolvimento Social, realizada em Copenhague, em março de 1995; a IV Conferência Mundial sobre a Mulher, realizada em Pequim (Beijing), em setembro de 1995; a Conferência das Nações Unidas sobre Assentamentos Humanos (HabitatII), em Istambul, em junho de 1996 (Alves (2018)).²¹

Ou seja, iniciativas que além de representar mudanças na agenda internacional, vieram a inspirar posteriormente as diretrizes dispostas nos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio, além de outras diretrizes internacionais sobre temas específicos que vieram a ser consolidadas a partir do ano 2000, sendo todas sustentadas nos direitos humanos.

Ao contribuir para a interação entre as nações num contexto de um mundo globalizado, objetivando a resolução de problemas coletivos complexos, a ONU passou a promover aquilo que Zürn (2010) denomina de governança global, que é uma modalidade de governança multinível.

Global governance can be described as a multi-level governance system. The global level contains a sufficient degree of autonomy, and the interaction between levels is functionally differentiated (Zürn, 2010, p. 94).

Uma ideia que, conforme o autor, contrapõe ao que se entende por anarquia internacional, que seria uma modalidade de interação entre os países, na qual cada país busca atender seus próprios interesses, refletindo características típicas dos princípios westfalianos²².

Ao contrário, na governança global, como resultado das interações entre os Estados-Membros, os países buscam atingir objetivos comuns e os atores reconhecem obrigações, sentindo-se pressionados a cumpri-las, não se limitando aos interesses próprios (Zürn (2010)).²³

Neste sentido, procede o entendimento sobre o papel exercido pelos organismos do “Sistema ONU” como agentes importantes na difusão de diretrizes de governança no nível internacional. No caso das diretrizes de governança da terra, destaca-se o papel exercido pela Organização

²¹ Alves, J. A. L. (2018). *A década das conferências:(1990-1999)*. Fundação Alexandre de Gusmão.

²² Caracterizados por estados territoriais, que para manterem as suas soberanias, precisam exercer a manutenção da defesa externa, da segurança interna, regular atividades e implementar suas próprias políticas (Zürn (2010)).

²³ Temas similares têm sido abordados nos trabalhos de Hooghe , Marks, & Marks (2001); Harrop & Pritchard (2011); Cairney (2012); Busch & Jörgens (2012); Simmons & Martin (2012); Pistorius & Reinecke (2013); Ros-Tonen, Insaído, & Acheampong (2013); Wiersum & Elands (2013); Perrier & Levrat (2015); Faria C. A. (2018); Sotirov & Storch (2018); Sergent, Arts & Edwards (2018); Ferraro & Failler (2020); Stankovics, Montanarella, Kassai & Tóth (2020); Gyapong (2020); os quais se assemelham por analisar aspectos do federalismo no contexto de um mundo globalizado, onde cada vez mais os estados nacionais tem se abdicado de suas soberanias, delegando-as para níveis internacionais de governança.

das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura (FAO), pois foi por meio desse Órgão que foram viabilizadas as Diretrizes Voluntárias sobre a Governança Responsável da Terra, Pesca e Florestas no Contexto da Segurança Alimentar Nacional – VGGT, aprovadas pelo Comitê de Segurança Alimentar – CSA, em 2012.

A trajetória da FAO sobre a governança da terra, que culminou nas VGGT, remonta à década de 70. Em 1974 os Estados-Membros da FAO aprovaram a Declaração Universal sobre a Erradicação da Fome e da Desnutrição (*Universal Declaration on the Eradication of Hunger and Malnutrition*), como resposta global ao problema alimentar mundial. Neste instrumento, concordou-se que os Estados devam eliminar, de acordo com suas realidades normativas, os obstáculos a produção de alimentos, chamando a atenção para o conjunto de fatores que contribuem para essas transformações socioeconômicas, incluindo a reforma agrária, a reorganização das estruturas rurais, reforma das condições da propriedade, sem deixar de mencionar os devidos incentivos aos produtores singulares ou coletivos.²⁴

O fraco resultado a partir dessas medidas levou a FAO, em 1979, a coordenar novo acordo junto aos Estados-Membros visando promover resultados efetivos para o desenvolvimento rural no mundo, por meio da Declaração de Princípios, concebida na Conferência Mundial sobre Reforma Agrária e Desenvolvimento Rural. Nesse instrumento, concordou-se pela necessidade de corrigir as desigualdades no meio rural, que geram a insegurança alimentar e a pobreza, impactando no desenvolvimento dos países, principalmente daqueles em desenvolvimento, bem como reforçou a urgência de políticas de reforma agrária. Assim, diversas medidas de políticas foram mencionadas como necessárias em um plano de ação. Dentre essas medidas, o instrumento se preocupou com questões sensíveis ao direito de posse, principalmente associadas a formas de apropriação dos recursos naturais, que por vezes tem sido realizada de forma inadequada, predatória, comprometendo a disponibilidade desses recursos, promovendo desequilíbrios sociais e ambientais; enfatizou a reforma agrária como elemento chave para o desenvolvimento rural; mencionou a importância de políticas de inclusão de grupos específicos – pobres rurais, mulheres rurais, jovens rurais – que apresentam realidades distintas, muitas vezes não contemplados nas políticas de desenvolvimento rural dos países.²⁵

²⁴*Universal Declaration on the Eradication of Hunger and Malnutrition*. Disponível em: <https://www.ohchr.org/EN/ProfessionalInterest/Pages/EradicationOfHungerAndMalnutrition.aspx>. Acesso em: 5 de maio de 2021.

²⁵*The World Conference on Agrarian Reform and Rural Development. Declaration of principles*. Disponível em: <http://www.fao.org/3/u8719e/U8719e02.htm>. Acesso em: 5 de maio de 2021.

Tal instrumento agregou diversos entendimentos posteriormente dialogados na esfera global envolvendo temas transversais relativos ao acesso à terra, desenvolvimento rural e segurança alimentar e nutricional.²⁶

Nesse sentido, importa destacar a Cimeira Mundial da Alimentação de 1996, onde foi assinada a Declaração de Roma Sobre a Segurança Alimentar Mundial e Plano de Ação, que representou o pacto realizado entre 126 Estados-Membros da Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura (FAO), visando combater a fome no mundo, por meio da alimentação segura e nutritiva, sendo declarado como direito fundamental de todos os indivíduos a não sofrer fome (FAO, 1996).²⁷

A FAO, ao reconhecer a persistência do agravamento da fome no mundo, estabeleceu como encaminhamento um limite temporal para sua redução pela metade até o ano de 2015 e enfatizou pela necessidade de garantir estabilidade nas condições econômicas para as pessoas menos favorecidas e minorias da sociedade, por meio da promoção de políticas de desenvolvimento rural sustentáveis e com menos desigualdade no acesso aos recursos produtivos, pelo reconhecimento e proteção do direito de propriedade e direitos de posse e de uso, incluindo a garantia sustentável do acesso à terra, água e florestas, bem como a garantia ao crédito, a educação e formação, aos mercados comerciais e programas de segurança alimentar. Em 2002, a meta estipulada foi declarada irrealista, tanto pelo Diretor-geral da FAO, Jacques Diouf, como pelo Secretário-Geral das Nações Unidas, Kofi Annan.^{28 29}

Como parte dos desdobramentos dessas iniciativas, a FAO promoveu em junho de 2002 a II Cimeira Mundial da Alimentação, na qual os Estados-Membros reafirmaram o compromisso com os direitos humanos e liberdades fundamentais, defendendo ações coordenadas que

²⁶ Em 2015 comemorou-se a Conferência Mundial sobre a Reforma Agrária e o Desenvolvimento Rural, organizada pela FAO, concluiu sobre a necessidade de distribuir terras àqueles que não têm acesso a ela e aos produtores que não têm o suficiente para viver, com dignidade, do seu trabalho. Disponível em: <http://www.agter.asso.fr/IMG/pdf/fmat2015_pt.pdf>. Acesso em 7 de abril de 2021.

²⁷ Ver Declaração de Roma Sobre a Segurança Alimentar Mundial e Plano de Ação da Cimeira Mundial da Alimentação. Disponível em: <<http://www.fao.org/3/w3613p/w3613p00.htm>>. Acesso em: 14 de abril de 2021.

²⁸ Em 2002, esse prazo foi declarado irrealista tanto pelo Diretor-geral da FAO, Jacques Diouf, como pelo Secretário-Geral das Nações Unidas, visto que a meta era reduzir para metade o número de pessoas que sofrem de fome no mundo, atualmente calculado em 815 milhões. <https://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONSGML+TA+P5-TA-2002-0366+0+DOC+PDF+V0//PT>

²⁹ Para a FAO (1996) o problema da fome no mundo poderia ser minimizado pela inclusão produtiva das comunidades rurais marginalizadas, que sem alternativas e por padecer por fome e subnutrição tem migrado aceleradamente das zonas rurais para as urbanas nos países em desenvolvimento.

promovessem o desenvolvimento rural e investimentos na agricultura, de forma que as comunidades mais sofridas pela fome e pela desnutrição tivessem acesso direto aos alimentos.

Nesse evento, concordou-se que o agravamento da fome e da pobreza no mundo também tem suas razões em condições não igualitárias de acesso aos recursos produtivos. Assim sendo, os Estados-Membros se comprometeram em promover políticas de acesso aos alimentos, água, terra, crédito e tecnologia, como forma de melhorar a produtividade agrícola, a produção e distribuição de alimentos.

A partir desse evento formou-se um Grupo de Trabalho Intergovernamental com o objetivo de elaborar as Diretrizes Voluntárias em apoio à Realização Progressiva do Direito Humano à Alimentação Adequada – DVDA, a qual foi publicada em 2004 (FAO, V. p. 5, 2004). Trata-se de diretrizes idealizadas para apoiar os Estados-Membros na consolidação de ações que objetivam enfrentar o problema da fome e da insegurança alimentar. De acordo com o então Diretor-Geral da FAO, Jacques Dioufem (2004), elas simbolizam um instrumento adicional no combate à fome e à pobreza e no sentido de acelerar a realização dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio.³⁰

Os efeitos das várias mobilizações ocorridas na esfera global a respeito do enfrentamento do problema da fome e da pobreza no mundo impactaram diretamente na agenda política regional. No caso dos países desenvolvidos, notou-se uma pressão global por cooperação técnica e financeira no sentido de colaborar com os países em desenvolvimento. E para os países em desenvolvimento, a liberdade de escolher a técnica que melhor se adequasse às suas condições.

Durante as décadas de 90 e 2000, destacam-se diversas iniciativas no plano da União Europeia, do Mercosul, da União Africana, da Comunidade de Países de Língua Portuguesa – CPLP, da Comunidade dos Países Latino-Americanos e Caribe, da Cooperação Sul Sul e na Ásia, que contribuíram para reforçar o diálogo global sobre a urgência de medidas para erradicação da fome e da pobreza, que culminaram na consolidação de um marco estratégico sobre a governança de terras.

No plano da União Europeia, ressalta-se que já havia uma trajetória desde as Convenções de Lomé, iniciadas na década de 70, que previa a cooperação multilateral Norte-Sul – Comunidade Europeia e Estados Africanos – sobre desenvolvimento econômico e agrícola nos países em desenvolvimento. De acordo com Faria, R. (2011), essas convenções foram relevantes pois viriam a inspirar outros modelos de cooperação internacional. O protagonismo da

³⁰ Ver FAO, V. (2004). Diretrizes voluntárias em apoio à realização progressiva do direito à uma alimentação adequada no contexto da segurança alimentar nacional. *127ª Sessão do Conselho da FAO novembro de 2004.*

UE em promover a segurança alimentar tornou-se mais evidente a partir da Convenção Relativa à Ajuda Alimentar de 1995 e 1999, focadas na promoção da segurança alimentar nos países em desenvolvimento. Um acordo multilateral que envolvia tanto os Estados pertencentes ao bloco europeu, bem como a Argentina, Austrália, Canadá, Estados Unidos da América, Japão, Noruega e Suíça.³¹

Em 2002, em resposta ao diálogo na esfera global, coordenado pela FAO na Cimeira Mundial da Alimentação de 1996 e de 2002, o Parlamento Europeu apresentou uma Resolução no dia 27 de Junho, na qual manifestou-se receptivo a pressão global exercida sobre os países desenvolvidos, sob os quais eram demandados mais investimentos, transferências de tecnologias e formação técnica e profissional em favor das economias rurais marginalizadas, considerando que essas iniciativas seriam válidas para erradicar o problema da fome e da pobreza.³²

Se por um lado os países da FAO recomendavam ações para combater o crescimento da fome no mundo, por outro lado, a sociedade civil organizada promovia eventos internacionais buscando reforçar as pressões sobre uma agenda global. Nesse sentido, merece destaque o Fórum Mundial sobre Reforma Agrária – FMRA, na cidade de Valência na Espanha, em 2004, para reafirmar a importância do acesso à terra como um direito humano e propor novos marcos para a reforma agrária.

No evento foram contestadas as práticas neoliberais aplicadas à agricultura e foi reivindicado o direito dos povos à soberania alimentar. Sua realização também foi uma forma de pressionar a FAO, que não se dedicava ao tema da reforma agrária desde o ano de 1979.³³

O FMRA contou com a participação de mais de 500 delegados de organizações camponesas, governamentais, indígenas, comunidades epistêmicas e representações públicas de mais de 72 países. Entre os objetivos buscavam dar visibilidade ao tema da reforma agrária no Foro Social Mundial e influenciar as instituições internacionais, especificamente a FAO, a ter interesse

³¹ Decreto n.º 6/2005 Convenção Relativa à Ajuda Alimentar de 1999, entre a Comunidade e os seus Estados membros, a Argentina, a Austrália, o Canadá, os Estados Unidos da América, o Japão, a Noruega e a Suíça, feita em Londres em 13 de Abril de 1999 <https://www.ministeriopublico.pt/instrumento/convencao-relativa-ajuda-alimentar-de-1999-entre-comunidade-e-os-seus-estados-membros-0>

³² Essas e outras considerações podem ser conferidas na Resolução do Parlamento Europeu sobre as conclusões da Cimeira Mundial da Alimentação das Nações Unidas de 2002. <https://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+MOTION+B5-2002-0383+0+DOC+XML+V0//PT>.

³³ Conferência Mundial sobre a Reforma Agrária e o Desenvolvimento Rural, organizada pela FAO, concluiu sobre a necessidade de distribuir terras àqueles que não têm acesso a ela e aos produtores que não têm o suficiente para viver, com dignidade, do seu trabalho. Disponível em: http://www.agter.asso.fr/IMG/pdf/fmat2015_pt.pdf

novamente pelo tema em questão, bem como contribuir para a elaboração de um novo marco estratégico e propostas sobre as políticas de terra e reforma agrária, além de fortalecer os processos sociais e alianças entre organizações e setores da sociedade civil, no sentido de avançar em matéria de políticas de redistribuição de terras, de gestão dos territórios e dos recursos naturais.³⁴

Portanto, são eventos que estão associados e culminaram para a Conferência Internacional sobre Reforma Agrária e Desenvolvimento Rural (CIRADR), promovida pela FAO e o Governo Brasileiro no ano de 2006, sendo realizada na cidade de Porto Alegre no Brasil.

No CIRADR, os Estados-Membros deram ênfase na importância das políticas de reforma agrária como estratégia para o enfrentamento da fome, a promoção do desenvolvimento sustentável e equilíbrio social. Especificamente, enfatizou-se os problemas vivenciados pelas comunidades rurais, povos e comunidades tradicionais, agricultores familiares, mulheres, no tocante ao acesso aos recursos produtivos. Em especial, foram abordadas as dificuldades relativas ao acesso à terra, que tem gerado insegurança alimentar, fome e a pobreza no mundo.³⁵ De acordo com de França e de Azevedo Marques (2017) “o CIRADR simbolizou uma reação à crescente onda de conflitos pela posse da terra e apropriação dos recursos naturais num contexto de expansão do sistema agroalimentar hegemônico”.

Em fevereiro de 2007, outro evento internacional da sociedade civil foi realizado sob o apoio da FAO, no qual foram reunidos em Mali 500 representantes oriundos de 80 países e dos cinco continentes, sendo representantes de movimentos sociais - Amigos da Terra Internacional, Via Campesina, Marcha Mundial das Mulheres, entre outros - por ocasião do Fórum Mundial pela Soberania Alimentar.³⁶ Assim como em outras ocasiões, os participantes entraram em acordo quanto à necessidade de reafirmar o direito à soberania alimentar e esclarecer suas implicações econômicas, sociais, ecológicas e políticas, consolidando suas intenções na *Declaration of Nyéléni*.³⁷ Neste instrumento, valorizou-se o papel dos povos – camponeses / agricultores familiares, pescadores artesanais, povos indígenas, povos sem-terra, trabalhadores rurais, migrantes, pastores, comunidades florestais, mulheres, jovens, consumidores, ambientalistas e movimentos urbanos - como agente capazes de produzir alimentos e garantir a segurança

³⁴ Fórum Mundial sobre Reforma Agrária - FMRA. www.fmra.org

³⁵ Disponível em:

https://www.ipea.gov.br/desafios/index.php?option=com_content&view=article&id=967:reportagens-materias&Itemid=39

³⁶ A FAO disponibiliza informações sobre esse evento em:

<http://www.fao.org/agroecology/database/detail/en/c/1253617/>

³⁷ Declaração de Nyéléni. Disponível em: <https://nyeleni.org/IMG/pdf/DeclNyeleni-en.pdf>

alimentar, uma vez que usufruem do direito de uso e gestão das terras, territórios, águas, sementes, do gado e da biodiversidade.

Portanto, ao analisar a sequência de instrumentos e acordos internacionais que estão associados entre si e que tiveram como âncora os direitos humanos, nota-se uma agenda global transversal que envolve temas relacionados a promoção do acesso à terra e direitos de uso, políticas de promoção do desenvolvimento rural sustentável, políticas de erradicação da fome e da pobreza, além de pautas específicas que contemplam a inclusão de minorias – mulheres, jovens e pobres rurais.³⁸

A consolidação das Diretrizes Voluntárias para a Governança da Terra em 2012 foi o resultado de um longo diálogo internacional sobre o enfrentamento da fome e da pobreza no mundo.

A pressão global por ambientes democráticos de decisão forçou a readequação do Comitê de Segurança Alimentar Mundial (CSA), em 2009. A saber, o CSA é um órgão da FAO, criado na década de 70, responsável por coordenar ações - boas práticas – no nível global, relativas à segurança alimentar e nutricional.³⁹

No entanto, naquele ano, diante do agravamento da escassez de alimentos e desnutrição no mundo, agravados pela crise econômica de 2008 e em razão do aumento de aquisições de terras para grandes investimentos nos países em desenvolvimento, o CSA iniciou um processo de reforma na perspectiva de ampliar a participação de outros atores nos seus processos decisórios, a exemplo da inclusão da sociedade civil, setor privado e organizações não governamentais (Zoomers, Kaag, & Annelies (2014)). A nova estrutura, mais inclusiva e mais participativa, apoiou-se na experiência brasileira do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Consea).

Durante o processo de reforma do CSA abriu-se espaço para a elaboração de um novo marco estratégico que fosse consolidado a partir de um processo inclusivo e participativo e que viesse a promover a convergência de boas práticas nas esferas nacional, regional e internacional quanto às políticas de terras.

Como parte desse processo, entre 2009 e 2010 foram realizadas diversas consultas nos diferentes países (Brasil, Burkina Faso, Etiópia, Federação Russa, Jordânia, Namíbia, Panamá,

³⁸Em 2009 reuniu-se na FAO nova Cúpula Mundial da Alimentação. http://www.fao.org/fileadmin/templates/wsfs/Summit/Docs/Final_Declaration/WSFS09_Declaration.pdf

³⁹“O CSA coordena uma visão global de segurança alimentar e nutricional, promovendo convergência de ações em âmbitos nacional, regional e global, apoiando países e regiões, prestando contas e intercambiando boas práticas, que buscam desenvolver um marco estratégico que seja inclusivo e participativo.” <http://www.abc.gov.br/imprensa/mostrarconteudo/1019>

Romênia, Samoa e Vietnã), de forma a consolidar o consenso entre as nações sobre a governança responsável da terra. Também durante esse período, outras consultas foram direcionadas especificamente para a sociedade civil na África (no Mali), na Ásia (na Malásia), na Europa e Ásia Central e Ocidental (na Itália) e na América Latina (no Brasil) (FAO, (2012)).

Tais consultas envolveram a participação de aproximadamente 700 pessoas representantes dos setores públicos, da sociedade civil, do setor privado, das comunidades epistêmicas, organizações internacionais e organizações não governamentais, a resultar na consolidação das Diretrizes Voluntárias sobre a Governança Responsável da Terra, Pesca e Florestas no Contexto da Segurança Alimentar Nacional – VGGT, publicadas em 2012.

Portanto, essas Diretrizes Voluntárias – VGGT foram aprovadas no âmbito da Organização das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação (FAO), no contexto da 38ª Sessão extraordinária do Comitê de Segurança Alimentar Mundial (CSA), ganhando a importância de principal marco estratégico internacional sobre a governança da terra, pesca e florestas, que são recursos fundamentais para a produção de alimentos no mundo. A governança responsável sobre terra, pesca e florestas é vista pela FAO como uma forma de promover meios de subsistência sustentáveis, estabilidade social, segurança habitacional, desenvolvimento rural, proteção ambiental e desenvolvimento social e econômico sustentável (FAO, 2012)).

Desde então, as Diretrizes Voluntárias – VGGT - formam o parâmetro internacional para as políticas de terra, pesca e florestas no âmbito dos países signatários, e estão em consonância com os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio, relativos a direitos humanos e direitos de posse, como forma de enfrentar a fome e a pobreza no mundo, promovendo o desenvolvimento sustentável e do meio ambiente.

2.7 Diretrizes Voluntárias sobre a Governança Responsável da Terra - VGGT

Conforme foi apresentado, em 2012 foram aprovadas as Diretrizes Voluntárias Sobre a Governança Responsável da Terra, Pesca e Florestas no Contexto da Segurança Alimentar Nacional (*Voluntary Guidelines on the Responsible Governance of Tenure of Land, Fisheries and Forests in the Context Of National Food Security – VGGT*) publicada pela Organização das Nações Unidas para a Agricultura e Alimentação (FAO). Esse documento foi aprovado pelo Comitê de Segurança Alimentar Mundial, passando a ser considerado o principal instrumento normativo sobre questões relacionadas à governança da terra, pesca e florestas no cenário político global (FAO (2012); de França & Azevedo Marques, (2017)).

Trata-se de um documento de caráter voluntário, que oferece parâmetros internacionalmente aceitos sobre o que se entende como práticas responsáveis para a utilização desses recursos,

apresentando princípios orientadores de governança, regras específicas de direitos e responsabilidades, marcos políticos, jurídicos e organizacionais relacionados, assim como disposições sobre a atividade de prestação de serviços no contexto da política pública. Tais diretrizes indicam a importância do ajustamento entre a política pública e as obrigações estabelecidas no direito internacional, especificamente quanto aos instrumentos normativos sobre direitos humanos, como a Declaração Universal dos Direitos Humanos.

Apesar de serem diretrizes voluntárias, os instrumentos internacionais estabelecidos entre os países signatários, sejam instrumentos normativos sobre direitos humanos que apresentam normas gerais, ou sejam instrumentos normativos específicos que apresentam normas específicas, relacionadas a determinados direitos, interesses ou situações, é exigível que o país observe essas normas para o debate, a elaboração e aplicação da respectiva política pública.

Neste sentido é que se justifica a realização de estudos para analisar o diálogo entre a política pública e o que se estabelece no cenário internacional sobre esse assunto, verificando aspectos relacionados à conformidade da política pública nacional a partir da governança global.

Verifica-se que as diretrizes estabelecidas nas *VGGT* têm como objetivo:

1. melhorar a governança fundiária, fornecendo orientações e informações sobre as práticas internacionalmente aceitas para os sistemas que tratam dos direitos de uso, da gestão do controle da terra e dos recursos pesqueiros e florestais;

2. contribuir para a melhoria e para a elaboração dos marcos políticos, bem como dos marcos jurídicos e organizativos, por meio dos quais se regulam os direitos de posse sobre os citados recursos;

3. aumentar a transparência e melhorar o funcionamento dos sistemas de posse da terra;

4. fortalecer as capacidades e o funcionamento dos órgãos executores; das autoridades judiciais; dos governos locais; das organizações de agricultores e produtores em pequena escala; dos pescadores e dos extrativistas; dos pastores; dos povos indígenas e de outras comunidades; da sociedade civil; do setor privado; das instituições acadêmicas e de todos aqueles que têm interesse na governança fundiária, bem como para promover a cooperação entre os atores mencionados.

As diretrizes voluntárias foram elaboradas a partir de princípios orientadores da governança responsável da terra, sendo esses princípios gerais e princípios de implementação, a seguir:

Princípios Gerais:

- Reconhecer e respeitar todos os titulares legítimos e seus direitos de posse.
- Salvar os direitos legítimos de posse diante de ameaças e infrações
- Promover e facilitar o gozo dos direitos legítimos de posse

- Proporcionar o acesso à justiça para lidar com violações dos direitos legítimos de posse
- Prevenir as disputas relacionadas com a posse, os conflitos violentos e a corrupção

Conforme se verifica nos princípios gerais, os países são incentivados a reconhecer e respeitar os direitos legítimos de posse a partir de medidas que regularizem a condição dos ocupantes de terra. Em geral, os países têm enfrentado tais questões por meio de políticas de regularização fundiária, onde os Estados reconhecem os direitos de posse dos ocupantes legítimos, atribuindo-lhes um título formal. Todavia, importa ressaltar que nem sempre a titulação formal será suficiente para garantir a segurança jurídica da posse, bem como se reconhece que a titulação por si só, não criará um mercado de terras, nem um sistema de administração de terras, a não ser que isso encontre ressonância na maneira como os participantes pensam e organizam suas terras (Wallace & Williamson (2006)). Conforme explica Barnes & Griffith-Charles (2007), há situações em que a titulação e o registro de terras retornam ao sistema informal, especialmente quando são heranças não registradas, como foi observado em países da América Latina e Caribe.

Zevenbergen, Augustinus, Antonio, & Bennett (2013) ofereceram uma proposta de abordagem contínua de direitos à terra, acompanhada de novas formas de registro de terras a favor dos pobres, que atenda a novas formas de posse, uma vez que só a titulação de terras individuais por si só não se demonstrou suficiente para oferecer segurança de posse de forma completa ou oportuna. Para esses autores, o sistema de registro de terras a favor dos pobres deve trazer segurança de posse para esse grupo a taxas mais rápidas e custos mais baixos e, portanto, deve permitir uma base nos degraus mais baixos da escada da propriedade.

Contudo, vale destacar que o reconhecimento formal dos ocupantes legítimos por meio de títulos de terra ajuda a reduzir os custos de transação no mercado fundiário e proteger os ocupantes de possíveis decisões arbitrárias, o que coloca as políticas de titulação na esteira dos princípios gerais da *VGGT*.

No entanto, ainda que os países implementem tais medidas, não são raras as situações em que tais direitos de posse são lesados por decisões arbitrárias, forçando os ocupantes legítimos a abandonarem suas terras. Nesse sentido é que as *VGGT* reforçam o papel dos Estados em salvaguardar os direitos legítimos de posse diante das possíveis ameaças.

O gozo desses direitos de posse nem sempre é um caminho fácil em diversos países, especialmente naqueles em desenvolvimento, tendo em vista que as políticas de titulação são caras e quase sempre dependem de diversas organizações, tecnologias, leis, informações. Os processos de reconhecimento de posse são densamente burocráticos e, em alguns casos, são

excludentes. Portanto, torna-se crucial que os Estados implementem medidas concretas que viabilizem o acesso aos direitos de posse, tornando a sua conquista acessível a todos.

No mesmo sentido, o documento *VGGT* ressalta a importância de os Estados-Membros assegurarem que os direitos legítimos de posse não sejam violados em razão de dificuldades de acesso à justiça. A saber, em muitos lugares onde os direitos de propriedade não estão bem definidos, tornam-se comuns os conflitos sobre esses direitos de posse. Assim sendo, é crucial que a resposta das autoridades judiciais que atuam na resolução dos conflitos seja acessível para todos, inclusive em relação aos custos que envolvem essas ações. Ao mesmo tempo, espera-se que a resposta dos Estados seja eficaz, rápida e garantam as justas indenizações em caso de desapropriação por interesse público.

Por fim, o documento *VGGT* sugere que os Estados-Membros atuem de forma preventiva aos conflitos por direitos de posse, além de medidas preventivas que combatam a corrupção. Tal princípio é relevante especialmente nos países onde a fragilidade dos direitos de posse tem motivado os conflitos violentos e a prática de corrupção, especialmente sobre a grilagem de terras, que pode ser entendida como o ato de falsificar documentos para reivindicar direitos sobre a posse.

De modo geral, o entendimento é que tanto o setor público quanto o setor privado devem atuar para uma governança fundiária responsável, que atenda a esses requisitos. No caso específico do setor privado, espera-se que as empresas estabeleçam canais (mecanismos não judiciais de proteção) para que as pessoas, as quais se sentem lesadas nos seus direitos legítimos de posse por força de atividades empresariais, possam reclamar seus direitos, independentemente das vias judiciais. Além disso, espera-se que as empresas estejam aptas a identificar e avaliar o impacto real de suas ações sobre os direitos legítimos de posse, inclusive nas situações em que estão envolvidas.

Por outro lado, o Estado deve buscar garantir que os indivíduos, que tiveram direitos humanos ou direitos legítimos de posse lesados em função de ações empresariais, tenham acesso facilitado a uma justiça eficaz. Em se tratando de empresas transnacionais, é necessário que os Estados de origem estejam atentos e contribuam para que suas empresas não desrespeitem os direitos humanos e direitos legítimos de posse nos países hospedeiros. Além disso, espera-se que os Estados criem mecanismos adicionais contra os abusos aos direitos humanos e direitos legítimos de posse decorrentes de ações empresariais em seu território.

Portanto, tais diretrizes não se restringem a orientar as ações estatais no tocante a governança responsável da terra, como também orientam as ações das empresas nacionais e transnacionais incluindo seus respectivos Estados de origem.

Juntamente com os princípios gerais, o documento *VGGT* informa os princípios de Implementação, os quais estão pautados na dignidade humana e nos direitos legítimos de posse. Tais princípios permitem avaliar se a governança fundiária em um determinado país respeita os direitos humanos e direitos legítimos de posse, pois apesar de serem conceitos amplos em alguns aspectos, apresentam também uma perspectiva gerencial, a exemplo da exigência dos princípios de transparência, prestação de contas e melhoria contínua. O atendimento a esses requisitos nas questões fundiárias é fundamental para caracterizar a governança responsável da terra em um país. Assim sendo, considera-se *princípios de implementação*:

- *Dignidade humana*

Sobre a dignidade humana, a *VGGT* considera um direito inalienável de todas as pessoas. Nesse sentido, qualquer que seja a iniciativa, pública ou privada, se fere a dignidade humana, deverá ser reavaliada, sendo, portanto, uma regra válida para as questões relacionadas à posse da terra. Não se pode falar em governança responsável da terra quando as ações do Estado ou de empresas não observam esse princípio.

Observando o dispositivo 4 Diretrizes Voluntárias - *VGGT*, verifica-se reforça-se a ideia de que a terra é o meio pelo qual se acessa direitos humanos relacionados à *segurança alimentar, a erradicação da pobreza, os meios de subsistência sustentáveis, a estabilidade social, a segurança habitacional, o desenvolvimento rural e o crescimento social e econômico*. Portanto, cabe aos Estados reconhecer e implementar a governança fundiária responsável.

Ainda sobre esses aspectos, o dispositivo 4.8 reforça interação dos direitos humanos com a governança fundiária, recomendando:

Dado que todos os direitos humanos são universais, indivisíveis, interdependentes e inter-relacionados, a governança fundiária da terra e dos recursos pesqueiros e florestais deve levar em consideração os direitos que estão diretamente ligados ao acesso e ao uso da terra, dos recursos pesqueiros e florestais e todos os direitos civis, políticos, econômicos, sociais e culturais. Ao fazê-lo, os Estados devem respeitar e proteger os direitos civis e políticos dos defensores dos direitos humanos, incluindo os direitos humanos dos camponeses, dos povos indígenas, dos pescadores, dos pastores e dos trabalhadores rurais, e devem observar as suas obrigações em termos de direitos humanos quando tratam com pessoas e associações que agem em defesa da terra e dos recursos pesqueiros e florestais (FAO, p. 29, 2012).

- *Não discriminação*

Sobre o princípio da não discriminação, o texto explica que nenhum indivíduo deve sofrer discriminação em razão de teoria jurídica e política, ou mesmo pela prática. Ressalta-se que não

são raras as vezes em que o ordenamento jurídico ou as ações em políticas públicas estabelecem critérios discriminatórios, que prejudicam direitos legítimos de posse.

- Equidade e justiça

Um outro princípio a ser observado e que ajuda caracterizar a governança responsável refere-se à equidade e justiça, o qual não está relacionado apenas ao reconhecimento da igualdade entre os seres humanos, mas também no reconhecimento das suas diferenças, o que faz todo sentido quando se trata dos direitos relativos à posse e acesso à terra e dos recursos naturais. No Brasil, por exemplo, a história fundiária foi marcada por privilégios aos latifundiários, fazendo com que os povos e comunidades tradicionais e pequenos produtores ficassem à margem desses direitos. Portanto, torna-se essencial que as políticas fundiárias dos Estados-Membros estejam atentas a promover a igualdade de acesso à terra e recursos naturais para todos, mulheres e homens, e grupos que ficaram excluídos desses direitos no percurso da história.

Em conformidade com o princípio da equidade e justiça, o dispositivo 4.9 da VGGT recomenda que os Estados se empenhem em disponibilizar meios de acesso justiça, “*por intermédio de órgãos judiciais e administrativos imparciais e competentes,*” de forma a facilitar a resolução eficaz às controvérsias relativas aos direitos de posse. Sobre esse aspecto, interessa que os Estados instituem a garantia de recursos processuais eficazes. Nesse sentido, acrescenta o dispositivo 4.9, “*os recursos processuais devem ser aplicados prontamente e podem incluir a restituição, a indenização, a compensação e a reparação*”. Além disso, os Estados devem garantir que os mais vulneráveis, marginalizados disponham de tais recursos.

- Igualdade de gênero

Apesar desses princípios mencionados serem bastantes abrangentes, o texto estabelece especificamente um princípio sobre a igualdade de gênero, especialmente como forma de garantir que questões de gênero não venham a limitar o acesso à terra ou aos recursos naturais. Sobre essa questão o dispositivo 4.4 da VGGT recomenda: “*As políticas e as leis que garantem direitos de posse não devem ser discriminatórias e devem refletir uma sensibilidade quanto às questões de gênero.*” Portanto, espera-se que os Estados-Membros implementem políticas que viabilizem a igualdade entre homens e mulheres, reconhecendo as diferenças decorrentes de processos históricos. Ressalta-se que em alguns Estados as mulheres têm sido prejudicadas em seus direitos em relação à posse pelo fato de serem mulheres, pois em sociedades fortemente patriarcais, os direitos de posse são geralmente registrados em nome do homem, considerado o chefe da família, deixando as mulheres em situação vulnerável. Assim sendo, recomenda o dispositivo 4.4 da VGGT:

Os Estados devem eliminar e proibir todas as formas de discriminação em relação aos direitos de posse, incluindo os resultantes de mudança de estado civil, a falta de capacidade jurídica e a falta de acesso a recursos econômicos. Em particular, os Estados devem assegurar a igualdade de direitos de posse a homens e mulheres, incluindo o direito de herdar e transmitir esses direitos (FAO, p. 29, 2012).

Portanto, é dever dos Estados assegurarem que as mulheres tenham esses direitos garantidos independentemente do seu estado civil ou situação conjugal.

- *Enfoque holístico e sustentável*

Observa-se que as VGGT estabelecem como princípios de implementação o enfoque holístico e sustentável, o que significa que os Estados-Membros devem orientar suas políticas de terras considerando as inter-relações existentes entre os recursos naturais e as formas de uso, assegurando inclusive que essas interações sejam pautadas na sustentabilidade. Sobre esse aspecto, alguns estudos na literatura internacional corroboram para esse mesmo entendimento.

Observando o estudo de Bennet, Wallace & Williamson (2008), entende-se que os objetivos de sustentabilidade serão alcançados se for desenvolvida uma compreensão compartilhada dos interesses de propriedade e de seu papel.

Bogaerts, Williamson & Fendel (2002) abordando os requisitos para integração dos países da Europa Central, argumentaram que sem a implementação de uma infraestrutura de administração de terras integrada, não seria possível atender aos requisitos do *Acquis Communautaire – mercados livres, sustentabilidade ambiental, instituições apropriadas, Política Agrícola Comum, proteção dos direitos humanos*.

- *Consulta e participação*

Outro princípio a ser observado pelos Estados-Membros exige que se implementem mecanismos de consulta e participação, de forma a garantir que os indivíduos ou grupos de indivíduos possam ser ouvidos nos processos decisórios que impactam seus direitos legítimos de posse. Conforme recomenda o dispositivo 4.10 das VGGT:

Os Estados devem acolher favoravelmente e facilitar a participação dos usuários da terra e dos recursos pesqueiros e florestais, a fim de que sejam totalmente envolvidos em um processo participativo de governança fundiária que inclua, entre outras coisas, a formulação e a implementação das políticas, de leis e de decisões sobre o desenvolvimento territorial, em função dos papéis dos atores estatais e não estatais, em consonância com a legislação nacional (FAO, p. 30, 2012).

Nesse sentido, espera-se que a sociedade seja consultada e participe inclusive da fase de elaboração de políticas públicas de terra, pois devido às assimetrias de poder, corre-se o risco

de que medidas políticas não contemplem todas as realidades fundiárias, favorecendo alguns indivíduos em detrimento de outros que também possuem direitos legítimos de posse. Relevante estudo sobre administração de terras aponta para esse mesmo entendimento, (Shibeshi, Fuchs, & Mansberger (2015) afirmaram que um sistema participativo de administração de terras a favor dos pobres é uma necessidade na África e que as pesquisas de satisfação do cliente são bons indicadores de realizações nas atividades de administração de terra.

- Estado de Direito

Importante princípio está associado ao estado de direito, reforçando a necessidade de se construir um arcabouço normativo forte, com regras claras e aplicáveis a todos de forma igualitária, compatíveis com as regras do direito nacional, internacional e com os compromissos voluntários sobre os quais os Estados são signatários, na esfera regional e internacional. Para além desses elementos, os Estados devem assegurar um poder judiciário independente. Sobre esse entendimento, o dispositivo 4.4 recomenda: *“A partir de um exame dos direitos de posse em consonância com a legislação nacional, os Estados devem oferecer um reconhecimento legal aos direitos legítimos de posse que atualmente não estejam protegidos pela lei.”*

Dentre as recomendações jurídicas contidas nas VGGT, o dispositivo 4.3 enfatiza a necessidade de que todas as partes reconheçam que nenhum direito de posse é absoluto e que o interesse geral prevaleça sobre o privado, a fim do bem-estar comum, reforçando a importância de instrumentos legislativos que estabeleçam essas regras. Nesse aspecto ganha relevância as questões relativas à proteção ao meio ambiente, incumbindo a todos a responsabilidade de proteger e utilizar os recursos naturais - terra, pesca, florestas -, de forma sustentável.

- Transparência

A governança responsável da terra exige transparência, clareza nas definições e nas medidas políticas, leis e procedimentos, que devem ser amplamente do conhecimento de todos os indivíduos, traduzidos nos respectivos idiomas correspondentes. Isso implica que as decisões em políticas públicas de terras também precisam ser amplamente divulgadas e acessíveis a todos os indivíduos. Na literatura, não faltam argumentos que defendam a transparência nos processos fundiários, a exemplo do trabalho de Bagdai, Van der Molen & Tuladhar (2012) que aplicaram um estudo piloto na Mongólia para perceber os determinantes da incerteza nos processos de privatizações de terras. O estudo apontou que a transparência foi considerada a chave para entender a incerteza e que o aumento da transparência pode ser a solução necessária para a implementação bem-sucedida da privatização de terras em economias de transição.

- Prestação de contas

Dentre os princípios de implementação, as *VGGT* estabelecem que a prestação de contas deve ser encorajada aos Estados-Membros, respeitando o Estado de Direito, sendo um mecanismo útil para responsabilizar indivíduos, órgãos públicos e atores não estatais responsáveis por ações e decisões que impactam nos direitos legítimos de posse.

- *Melhoria contínua*

Por fim, no tocante a governança responsável da terra, os Estados-Membros são encorajados a implementar mecanismos de monitoração e análise da governança fundiária, objetivando a melhoria contínua dos processos envolvidos.

Avançando para o dispositivo 5 das Diretrizes Voluntárias – *VGGT*, recomenda-se que os Estados estabeleçam *Marcos Políticos, Jurídicos e Organizacionais Relacionados à Posse da Terra*, como forma de promover a governança responsável da terra. Nesse sentido recomenda-se aos Estados que “*criem e mantenham marcos políticos, jurídicos e organizacionais,*” e que, *por meio desses marcos, sejam:*

- garantidas a conformidade com o direito nacional, internacional e com os compromissos voluntários assumidos;

- reconhecidos os direitos legítimos de posse, especialmente os direitos consuetudinários legítimos;

- refletidas a importância social, cultural, econômica e ambiental da terra;

- promovidas a equidade social e igualdade dos gêneros;

- refletidas interconexões entre a terra, pesca e florestas a partir de um enfoque integrado;

- proporcionadas proteção adequada às mulheres e reconheçam os seus direitos de posse;

- garantidas a capacidade legal de as mulheres em firmar contratos sobre direitos de posse em pé de igualdade com os homens;

- oferecidos serviços jurídicos que permitam às mulheres a defesa de seus interesses relacionados a terra;

- elaboradas políticas, leis e procedimentos por meio de processos participativos;

- consideradas a capacidade de execução na elaboração de políticas, leis e procedimentos.

2.8 Observações e dicotomias paradigmáticas

Acerca das *VGGT*, apesar de ser um diploma global não vinculativo, mas que versa sobre direitos humanos – direito à terra –, o que ensejaria a obrigação dos países signatários de as cumprir, esse instrumento apresenta normas genéricas, as quais estão mais focadas sobre aspectos políticos, jurídicos e organizacionais, dando menos importância aos aspectos técnicos.

A esse respeito, considerando a visão sistêmica sobre a administração de terra, a qual exige minimamente a interação entre esses aspectos – jurídicos, organizacionais e técnicos -, a não observância de um desses elementos poderia impactar negativamente no objetivo final a que se pretende o diploma global, a governança responsável da terra.

De forma mais específica, no que tange aos princípios de implementação, notadamente são princípios semelhantes aos preconizados no *New Public Management* – eficiência, transparência, prestação de contas e melhoria contínua -, sendo indicados como boas práticas em governança de terras. No entanto, considerando que em parte dos países signatários, as organizações responsáveis pela gestão fundiária não seguem o modelo gerencial ou ainda estão em processo de mudança de paradigma, do burocrático tradicional para o *NPM*. Assim sendo, fatores associados à cultura organizacional podem promover contradições nos setores e agentes envolvidos, tornando-se um entrave para a implementação desses princípios de governança.

Nesse sentido, por mais que o país seja signatário das *VGGT* e promova efeitos jurídicos e políticos no ambiente nacional visando a governança responsável da terra, se as organizações e agentes responsáveis não estiverem preparados para assumir a mudança de paradigma, pouca eficácia terá esse diploma global.

2.9 Inferências

Acerca da trajetória do desenvolvimento do direito à terra no âmbito do direito internacional, foi demonstrado como o direito à terra detém interações importantes com o direito de propriedade, o direito cultural, direito à igualdade entre mulheres e homens, direito à moradia e direito à alimentação. Todavia, essa importância não se esgota nos assuntos verificados nessa exposição, pois ao imaginarmos as diversas interações existentes, a terra é algo essencial para a vida do ser humano.

O que se observou é que a importância de afirmar o direito à terra como elemento significativo para uma vida digna fez com que se inserisse este direito no sistema de direitos humanos. Sendo assim, o direito à terra atravessou uma jornada no âmbito dos debates de direitos humanos, na qual sai de uma situação de inexistência, adquire importância em uma situação de subsidiariedade e se insere em uma situação de essencialidade juntamente com os demais direitos humanos.

Por isso, argumenta-se que uma vez que o direito à terra é visto como direito humano, são asseguradas intersecções de dependência entre direitos para a efetivação de cada um dos direitos humanos. Por outro lado, se não assegurado o direito à terra, que viabiliza o exercício do

acesso, o uso e a administração da terra a determinados sujeitos, a efetividade de outros direitos humanos também não estaria assegurada.

No mesmo sentido, considerando o princípio da *interrelacionalidade* dos direitos humanos que faz com que tais direitos sejam assegurados nos mais diferentes ambientes nos quais estes estão inseridos, sustenta-se que a atribuição do *status* de direito humano a um direito – direito a terra - faz com que tais direitos sejam assegurados nos âmbitos nacional, regional e internacional e, conseqüentemente, a sua efetividade.

A partir dessa trajetória é que diversos organismos internacionais passaram a ver o direito à terra como elemento fundamental para a efetivação de políticas públicas, sendo impositiva a sua implementação para viabilizar o alcance de padrões de governança.

Isso é o que se observou nas Diretrizes Voluntárias sobre a Governança Responsável da Terra, dos Recursos Pesqueiros e Florestais no contexto da Segurança Alimentar Nacional - *VGGT*, diploma internacional que incrementou ainda mais a exigência de estabelecer o direito à terra como fundamental para assegurar uma vida digna.

Observou-se que as *VGGT*, mesmo sendo um diploma internacional de caráter voluntário que versa sobre assuntos que se incluem em uma agenda política global, abordando questões de governança, indubitavelmente atribui a visão dos direitos humanos para o direito à terra, além de enfatizar a interação do direito à terra com outros direitos humanos como o direito de propriedade, direito cultural, direito à igualdade, direito à moradia, direito à alimentação, direito ao desenvolvimento, direito ao meio ambiente sustentável, entre outros.

No entanto, ainda que esse diploma atribua a visão dos direitos humanos sobre o direito à terra, o que teoricamente encorajaria os países signatários a observarem-no e cumpri-lo, suas normas são demasiadamente genéricas e problemáticas quanto ao caráter sistêmico da administração de terra, pois foca-se genericamente sobre os aspectos políticos, jurídicos e organizacionais, dando pouca relevância aos aspectos técnicos.

CAPÍTULO III – ASPECTOS GERAIS SOBRE A POLÍTICA FUNDIÁRIA NO BRASIL

As questões relacionadas ao direito à terra no Brasil têm sido objeto de amplo debate político e acadêmico, incentivando diversos estudos em diferentes ramificações científicas. No entanto, muitos desses estudos, apesar de serem importantes para a compreensão do percurso histórico e normativo do direito à terra e para a compreensão dos problemas relacionados a terra no país, pouca atenção tem sido dada a caracterização do sistema de administração de terra brasileiro, assim como são pontuais as análises que aplicam teorias disponíveis em políticas públicas nas pesquisas que tratam desse direito.

Ao observar a literatura que discorreu sobre a trajetória do direito à terra no Brasil, notou-se um consenso nos trabalhos de Wilkinson, Reydon, & Di Sabbato (2012); Reydon, Fernandes, & Telles (2015); Marra (2017); Reydon, Fernandes, Bueno, & Siqueira (2017); Sparovek, et al. (2019); Reydon, Fernandes, & Telles (2020), apontando que o embaraço brasileiro quanto à questão da terra foi impulsionado, historicamente e culturalmente pela legitimação da posse precária e ausência de um adequado cadastro de terras e registros de imóveis, sendo que a insegurança das informações sobre o direito de propriedade da terra, assim como a insuficiência de dados geoespaciais para a gestão das terras, estão associados a insegurança jurídica e ao desconhecimento da malha fundiária nacional pelo setor público.

Considera-se complexo investigar as tais questões, pois em geral são análises que exigem atenção sobre os aspectos sociais, econômicos, culturais, políticos, jurídicos, institucionais e técnicos e a observação da interação dos agentes, processos e ambientes que integram essa realidade.

A atenção para as políticas públicas como pauta de destaque dos diversos agentes políticos ocorre a partir da Constituição Federal de 1988, momento institucional a partir do qual a dignidade da pessoa humana se evidencia como fundamento da República Federativa do Brasil e são estabelecidos objetivos fundamentais, a saber: (i) construir uma sociedade livre, justa e solidária; (ii) garantir o desenvolvimento nacional; (iii) erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais; (iv) promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação.

Nesse contexto, intensificam-se os debates acerca da realidade social brasileira e a exigência da efetivação de políticas públicas, seja no âmbito público, por meio das atividades executiva, legislativa e judiciária, seja no âmbito privado, por meio das atividades da sociedade civil.

A Constituição Federal de 1988 dispõe especificamente sobre direitos fundamentais - individuais, políticos e sociais -, deixando para o âmbito legal a elaboração de normas direcionadas para políticas públicas.

À vista disso, no texto constitucional é identificado o uso da expressão políticas públicas em momento mais recente pois, à época da escrita do texto o debate acerca da exigência de implementação de políticas públicas ainda se encontrava incipiente. Inclusive, é a Constituição Federal de 1988 que estabelece os fundamentos do direito dos cidadãos a ter acesso a direitos fundamentais por meio de políticas públicas. Nessa linha de raciocínio, direitos individuais, direitos políticos e direitos sociais passam a ser vistos como algo a ser realizado por meio das políticas públicas.

Tal desígnio é identificado na Constituição Federal de 1988, especificamente no espaço onde se apresenta as diretrizes da ordem social, dispondo-se que:

Art. 193. A ordem social tem como base o primado do trabalho, e como objetivo o bem-estar e a justiça social.
Parágrafo único. O Estado exercerá a função de planejamento das políticas sociais, assegurada, na forma da lei, a participação da sociedade nos processos de formulação, de monitoramento, de controle e de avaliação dessas políticas.

Importa destacar essa recente alteração no texto constitucional, que incluiu o parágrafo único do art. 193 da Constituição Federal de 1988, por meio da Emenda Constitucional nº 108, de 26 de agosto de 2020, indica a importância da participação da sociedade na realização de políticas públicas, o que evidencia o entendimento da importância de existir um diálogo entre os diversos agentes que integram o ambiente no qual determinada política pública será aplicada, sendo que esse incremento é importante no âmbito das políticas públicas direcionadas ao direito à Terra, pois a diversidade existente entre agentes, ambientes e atividades impõe a necessidade de realização de um diálogo efetivo.

Destaca-se, ainda, a existência de dispositivos constitucionais que se refere ao direito à terra, a saber:

Art. 1º: República Federativa do Brasil;

Art. 5º, inciso XXVI: impenhorabilidade da propriedade rural;

Art. 184: Desapropriação para fins de Reforma Agrária;

Art. 185: Impossibilidade de desapropriação para fins de reforma agrária;

Art. 186: Função Social da Propriedade Rural;

Art. 187: Política Agrícola;

Portanto, a Constituição Federal de 1988 apresenta o desenho constitucional do sistema normativo de políticas públicas no Brasil, viabilizando a implementação de diversos direitos fundamentais, como se conclui ao analisar o contexto da política de acesso à terra.

3.1 Aspectos do sistema de administração de terras brasileiro

3.1.1 Aspectos Jurídicos

3.1.1.1 Antecedentes

Tendo em vista que as atividades desenvolvidas sobre a terra se destacaram quanto à sua importância no âmbito social, econômico e cultural no Brasil, desde o seu descobrimento até a atualidade, a jornada do direito à terra está inserida na vida do país, sendo identificadas diversas normas que abordam definições, fundamentos e características do acesso, uso, administração, disposição, entre outras questões relacionadas à terra, como a Lei das Sesmarias (1375), Constituição do Império (1824), Lei de Terras (1850), Constituições Republicanas, Código Civil (1916), Estatuto da Terra (1964), Lei dos Registros Públicos (1973), Constituição Federal (1988), Código Civil (2002), entre outras normas.

Sobre as normas relacionadas aos sistemas de administração de terras, especificamente aos processos de cadastro de terras e registro de terras, são identificadas diversas leis que se ocupam da anotação das operações sobre terras.

No período republicano, sobre as informações e legalização das operações sobre terras, destacam-se normas gerais, como o Código Civil de 1916 e mais recentemente o Código Civil de 2002, assim como normas específicas sobre o processamento legal dessas operações.

De acordo com o Código Civil de 1916, o processo de registro de terras é definido como fundamental, pois essa passou a ser a forma determinada por lei para a aquisição de propriedade imóvel, como se determinava no art. 530, ao dispor, “Adquire-se a propriedade imóvel: I - Pela transcrição do título de transferência no registro do imóvel; II - Pela acessão; III - Pelo usucapião; IV - Pelo direito hereditário.”

Nesta linha, o Código Civil de 1916 apresenta disposições gerais sobre a atividade de registro de imóveis, definido no art. 856 que o registro de imóveis compreende, (i) a transcrição dos títulos de transmissão da propriedade, (ii) a transcrição dos títulos específicos, sendo estes os julgados, pelos quais, nas ações divisórias, se puser termo à indivisão, as sentenças, que nos inventários e partilhas, adjudicar bens de raiz em pagamento das dívidas da herança, e a arrematação e as adjudicações em hasta pública, (iii) a transcrição dos títulos constitutivos de ônus reais sobre

coisas alheias e (iv) a inscrição das hipotecas, assim como nos arts. 857 a 862 da mencionada codificação.

Dentre vários aspectos importantes apresentados no Código Civil de 1916, que implantou uma sistemática comum, obrigatório e como presunção relativa de domínio, destacam-se: (i) a vinculação da aquisição de direito real sobre imóveis ao ato de transcrição de título de imóvel no Registro de Imóveis; (b) a presunção do direito real sobre imóvel à pessoa com o nome inscrito ou transcrito no título de imóvel no Registro de Imóveis; (c) sujeição de atos de transferência de domínio ao ato de transcrição de título de imóvel no Registro de Imóveis.

Portanto, ficou estabelecido que somente a partir do registro imobiliário era possível garantir a aquisição do imóvel, o que fez com que outros acordos contratuais passassem a ter importância somente para as partes envolvidas, vigorando a ideia de que “*quem não registra, não é dono*” (Erpen & Paiva (1998)).

Todavia, mesmo com a vigência dessa codificação, a sistemática de anotações de informações dos direitos sobre a terra não foi implementada como única, passando a funcionar um sistema comum, obrigatório e como presunção relativa de domínio, e um sistema facultativo e como presunção absoluta de domínio (Erpen & Paiva (1998)).

A existência de duas sistemáticas diferentes para disciplinar uma mesma modalidade de relação jurídica, a saber, os direitos reais sobre imóveis por si só é uma situação suficiente para acarretar incongruências entre situações de fato e de direito.

Após a importante alteração acerca dos registros de imóveis decorrentes do direcionamento do Código Civil de 1916, surgiram diversas leis, decretos e regulamentos aplicáveis ao processo de registro de imóveis, que foram aperfeiçoando essa atividade fundamental para a segurança dos direitos sobre a terra, como o Decreto nº 12.343/1917 (que dispôs instruções para a execução provisória do registro público instituído pelo Código Civil), Decreto nº 4.827/1924 (que reorganizou os registros públicos instituídos pelo Código Civil), Decreto nº 4.857/1939 (que dispôs sobre a execução dos serviços concernentes aos registros públicos estabelecidos pelo Código Civil), Decreto-Lei nº 1.000/1969 (que dispôs sobre a execução dos serviços concernentes aos registros públicos estabelecidos pelo Código Civil e legislação posterior).

3.1.1.2 Após a década de 60

Um importante avanço quanto aos aspectos jurídicos, especificamente quanto ao processo de registro de imóveis, é identificado com a Lei nº 6.015/1973, denominada como Lei dos Registros Públicos, alterada pela Lei nº 6.216/1975, que disciplina especificamente as atividades de registros públicos. Os assuntos relacionados aos registros públicos adquirem autonomia no

âmbito jurídico, não sendo mais visto como um dos vários assuntos abordados em linhas gerais pelo Código Civil. Isso fez com que os princípios e as regras dos processos atinentes às informações sobre direitos incidentes sobre terra passassem a ser analisados com mais atenção.

A Lei nº 6.015/1973 apresenta disposições gerais aplicáveis às diversas atividades de registros públicos, abordando atribuições, escrituração, ordem do serviço, publicidade, conservação e responsabilidade.

Identificam-se alguns princípios aplicáveis aos registros públicos, a saber, publicidade, legalidade, especialidade, continuidade, prioridade, instância, obrigatoriedade, tipicidade, presunção e fé pública, disponibilidade, inscrição e territorialidade.

Sobre registro de imóveis, são dedicados vários dispositivos específicos disciplinadores da atividade, o que se estende do art. 167 ao art. 288 da Lei nº 6.015/1973.

Tais dispositivos abordam assuntos como as atividades que são executadas pelos registros de imóveis como - matrícula, registro e averbação - escrituração, processo do registro, pessoas, títulos, matrícula, registro, averbação, cancelamento, bem de família, remição do imóvel hipotecado e registro torrens.

A Lei nº 6.015/1973 ensejou um intenso debate jurídico acerca de assuntos relacionados a registros públicos, inclusive quanto ao registro de imóveis e direitos sobre a terra, o que possibilitou afirmar que essa legislação desempenhou uma função importante para o aprimoramento do sistema de administração de terras.

No âmbito das normas constitucionais se identifica disposição expressa acerca dos registros públicos, como se observa na Constituição Federal de 1988, que indica:

Art. 236. Os serviços notariais e de registro são exercidos em caráter privado, por delegação do Poder Público.

§ 1º Lei regulará as atividades, disciplinará a responsabilidade civil e criminal dos notários, dos oficiais de registro e de seus prepostos, e definirá a fiscalização de seus atos pelo Poder Judiciário.

§ 2º Lei federal estabelecerá normas gerais para fixação de emolumentos relativos aos atos praticados pelos serviços notariais e de registro.

§ 3º O ingresso na atividade notarial e de registro depende de concurso público de provas e títulos, não se permitindo que qualquer serventia fique vaga, sem abertura de concurso de provimento ou de remoção, por mais de seis meses.

O Código Civil de 2002 aborda por meio de linhas gerais o assunto atinente ao registro de imóveis, destacando-se o art. 1.245, sobre a transferência de propriedade, dispondo que “Transfere-se entre vivos a propriedade mediante o registro do título translativo no Registro de Imóveis.”, sendo que “Enquanto não se registrar o título translativo, o alienante continua a ser havido como dono do imóvel.” e “Enquanto não se promover, por meio de ação própria, a

decretação de invalidade do registro, e o respectivo cancelamento, o adquirente continua a ser havido como dono do imóvel.”, o art. 1.246, sobre a eficácia do registro, indicando que “O registro é eficaz desde o momento em que se apresenta o título ao oficial do registro, e este o prenotar no protocolo.”, e o art. 1.247, sobre a veracidade da informações inserida no registro, determinando que “Se o teor do registro não exprimir a verdade, poderá o interessado reclamar que se retifique ou anule.”, ressaltando que “Cancelado o registro, poderá o proprietário reivindicar o imóvel, independentemente da boa-fé ou do título do terceiro adquirente.”

Destarte, mesmo com o Código Civil de 2002, que apresenta linhas gerais sobre diversos direitos, ainda é a Lei nº 6.015/1973 que aborda assuntos relacionados com as atividades de registro de imóveis mais detalhadamente.

Ao analisar a jornada do direito à terra no Brasil, especificamente quanto às atividades direcionadas à informação sobre direito à terra, é identificado um desenvolvimento do entendimento acerca de suas definições, fundamentos e características, viabilizado por diversas normas que aparentemente implementavam atualizações acerca das questões de terra. Notadamente, esses avanços quanto a aspectos jurídicos, por mais evidentes que sejam, nem sempre observavam as diferentes realidades vivenciadas em um país com uma extensa área territorial e com uma expressiva diversidade social. Isso fez com que o exercício dos direitos sobre a terra fosse extremamente desigual, por meio de um processo discriminatório entre alguns que detinham os instrumentos para impor seus interesses e vários que não detinham os instrumentos para assegurar os seus interesses.

No âmbito dos aspectos jurídicos do sistema de administração de terra, observa-se importantes avanços e soluções normativas como o intuito de atribuir mais segurança aos processos que se ocupam das informações sobre direito à terra, especificamente os processos de registros imobiliários, mas ainda assim é importante destacar que por serem esses processos extremamente técnicos, é fundamental que o indivíduo seja acompanhado de um especialista na área jurídica, para que os seus direitos sejam efetivados.

3.1.2 Aspectos Técnicos

Um indicativo de que um sistema de administração de terra é satisfatório é que este seja apto a anotar as diferentes modalidades de operações ocorridas sobre determinada unidade de terra, com exatidão das informações acerca da identificação da área, determinação dos limites e caracterização do ambiente - o que se apresenta como aspectos legais.

Isso não foi o que se verificou no Brasil ao longo da sua experiência com terras, pois a sua vivência é descrita com incongruências entre as atividades de registro e cadastro de terras que, como já visto, são processos essenciais para a atividade de administração de terras.

Nesse sentido, os direitos reais referentes a propriedade dos imóveis foram registrados em tabeliões, mas sem a precisão cartográfica quanto a localização desses imóveis, consistindo sistematicamente em informações declaratórias, baseadas em aproximação (Reydon, Fernandes, & Telles (2015)).

3.1.2.1 Antecedentes

No período colonial essa situação problemática é evidenciada, pois sendo a Lei Sesmaria⁴⁰ o único instrumento legal de obtenção de terras, essa determinava que a terra fosse repassada do patrimônio público para o particular, mas incumbia o particular de cumprir diversas obrigações contratuais. Dentre as exigências, estavam aquelas de viés técnico, como a obrigação de medir, demarcar e registrar as áreas recebidas (Nozoe (2006); Benatti (2008)). Todavia, isso nem sempre ocorria, levando ao descumprimento do contrato e à devolução das terras ao patrimônio público (Nozoe (2006)).

Durante o período imperial surge a Lei nº 601/1850, denominada Lei de Terras, que foi regulamentada pelo Decreto Imperial nº. 1.318/1854, a partir dos quais o poder público objetivou regular a compra e venda de terras devolutas (Loch & Erba (2007)). Tal legislação dispôs parâmetros para medição das terras públicas, regulamentou a situação de terras situadas em faixas de fronteiras e estabeleceu meios de fiscalização. Destacadamente, essa legislação instituiu o Registro Imobiliário no país, sendo esse um importante avanço na instrumentalização da administração da terra, mas essa atividade detinha efeito meramente declaratório. A pessoa responsável por tal atividade não era um técnico especialista na área de agrimensura, pois se verifica que o registro da posse ocorria na Paróquia da Igreja Católica, perante o Vigário (Erpen & Paiva (1998)).

Durante a vigência da Lei de Terras, instrumento que simbolizou uma tentativa de regular o acesso à terra (Veiga (1990)), as incongruências entre o registro e o cadastro continuaram a existir, além de reforçar o poder dos latifúndios em detrimento das pequenas posses (Nozoe (2006)), sendo uma legislação que não foi suficiente para impedir o apossamento das terras como se objetivou. Tais apossamentos ocorriam sem a devida atenção com o cadastro das unidades

⁴⁰ De acordo com Loch & Erba (2007, p. 17), *“a transferência de propriedade assim verificada denominava-se Sesmaria, e o respectivo Título, Carta de Sesmaria. As Sesmarias foram, portanto, o tronco do qual se ramificou a propriedade imobiliária brasileira”*

de terras, o que deu continuidade à situação de imprecisão quanto à localização geográfica (Mueller, Alston, Libecap & Schneider (1994); Reydon, Fernandes, Bueno, & Siqueira (2017)).

Uma das iniciativas do Poder Público em decorrência da Lei de Terras foi a realização de um novo recenseamento nacional sobre o Registro de Terras, em 1855 (Pinsky, et al., (2008)), com a finalidade de identificar as terras do país e quem as ocupava.

Anos mais tarde, a Lei nº 1.237/1864 institucionalizou a obrigatoriedade de transcrição de aquisições imobiliárias e inscrições de dívidas relacionadas ao imóvel (Erpen & Paiva (1998)). Contudo, mesmo com a exigência de registro notarial de ocupação e propriedade do solo, que imprimia uma ideia de segurança jurídica, esta norma não criou instrumentos que asseguram a identificação da área (Reydon, Fernandes & Telles (2015)). Assume-se que essa falta de instrumentos de asseguaração da identidade de terras facilitou as duplicações de registros sobre a mesma área de imóvel.

Notadamente, verificam-se iniciativas visando melhorar a gestão territorial, a exemplo do Decreto nº 451-b/1890, objetivando implementar no Brasil o Registro Torrens, inspirado na experiência australiana (Erpen & Paiva (1998)).⁴¹ Tal legislação inseriu uma das normas mais claras e precisas da experiência brasileira acerca de aspectos técnicos de sistema de administração de terras, pois ao dispor sobre a planta e as avaliações dos imóveis, apresentava-se normas técnicas sobre a atividade de levantamento cadastral, “com uma perfeita orientação para a constituição de um sistema de publicidade imobiliária eficiente, no qual a existência do cadastro imobiliário teria a merecida e necessária relevância (Loch & Erba (2007, p. 19)).

No período republicano são identificadas diversas alterações legislativas e regulamentares que impactaram as diferentes modalidades de sistemas de administração de terras, restando evidenciado que apenas nos anos mais atuais é que a situação de imprecisão acerca de aspectos técnicos passou a ser abordada como algo a ser solucionado.

3.1.2.2 Pós década de 60

Após aproximadamente setenta anos, desde o início do sistema de governo republicano, ocorre uma importante alteração no âmbito das questões de terras no Brasil, com impactos

⁴¹ “O Registro Torrens constituiu tentativa de emprestar aos atos do registro da propriedade imóvel segurança e liquidez, fazendo incontestáveis os títulos registrados. Seria esta a situação dos cadastros germânicos. Foi admitido no Brasil para certos casos de legalização da propriedade rural. Aquele sistema, embora a afinidade com o germânico, é originário da Austrália, idealizado pelo deputado e oficial do Registro de Imóveis Sir Robert Torrens, que emprestou seu nome ao processo. Cifra-se este, no dizer do organizador, em providências que ministrem excepcional segurança às transações imobiliárias” (Erpen & Paiva (1998)).

significativos nos aspectos técnicos, jurídicos e organizacionais do sistema de administração de terras, sendo que nesse contexto, importa destacar o surgimento do Sistema Nacional de Cadastro Rural (SNCR), por meio da Lei nº 5.868/1972, desenhado para fins de cadastramento e tributação, o qual instituiu um cadastro de imóveis rurais, um cadastro de proprietário e detentores de imóveis rurais e um cadastro de arrendatários e parceiros rurais. Em 2006, o SNCR passou a incluir também o Cadastro Nacional de Florestas Públicas, tendo em vista a aprovação da Lei nº 11.284, que tratou sobre a gestão de florestas públicas para a produção sustentável. Esse sistema ainda está vigente no Brasil, e se caracteriza por ser um cadastro declaratório, em que o titular ou posseiro deve declarar as informações sobre o domínio e seu uso.

A lei do SNCR representou um incentivo a implementação de melhorias tanto para fins gerenciais, quanto para fins de tributação sobre a terra, pois tornou obrigatória a atualização periódica deste cadastro, sempre que houvesse mudanças na situação dos imóveis rurais. Tal responsabilidade de atualização cadastral foi atribuída a todos os proprietários, independentes de serem titulares de domínio útil ou possuidores a qualquer título de imóveis rurais determinados a exploração agrícola, pecuária, extrativista, agroindustrial e também a preservação, conservação e proteção de recursos naturais, como informa o Art. 2º da Lei nº 5.868/1972.

No entanto, o problema da imprecisão espacial dos imóveis rurais continuou a ocorrer, pois apesar do cadastro reunir informação do imóvel e seu ocupante, essas informações eram declaratórias, dadas como verdadeiras, sem a devida vinculação ao espaço geográfico no qual se insere a área do imóvel, o que fez com que o país continuasse no limbo e no desconhecimento das suas terras, além das frequentes sobreposições de direitos em relação ao registro dos imóveis, pois ocorrera diversas situações em que dois ou mais requerentes estavam pleiteando a regularização da mesma área (Reydon, Fernandes, Bueno, & Siqueira (2017); Marra (2017)).

Assim sendo, tendo em vista que esse sistema objetivou estruturar uma base cadastral de imóveis, prevendo sua atualização e destacando os documentos necessários para o respectivo cadastro, continuou mantendo a lacuna quanto às definições da parcela e sua localização - planta do imóvel -, persistindo, portanto, situações inesperadas no tocante ao registro, subsistindo problemas quanto a imprecisão espacial dos imóveis rurais.

Um ano após a criação do SNCR, foi publicada a Lei nº 6.015/1973, sobre Registros Públicos, que entre outras questões tratou de regulamentar o registro de imóveis, destacando alguns requisitos para o respectivo registro, incluindo a sua identificação, características, confrontantes, localização, área, nome do imóvel no caso de áreas rurais. No entanto, assim como nas outras ocasiões, essa lei não exigiu a planta do imóvel, demonstrando a falta de compreensão dos

legisladores sobre a importância da conexão entre cadastro e registro da propriedade para se obter sucesso na administração de terras.

Três décadas depois, nas quais as imprecisões quanto aos aspectos técnicos subsistiram, é identificado um importante avanço relativa a Lei nº 10.267/2001, denominada Lei do Georreferenciamento, a qual respondeu a urgência de integração entre o Registro de Imóveis e o Cadastro, possibilitando grande parte dos avanços nas políticas de terras no Brasil na década seguinte. Entre os motivos que levaram a publicação desta legislação, destaca-se o elevado número de fraudes nos processos de aquisição de terras, o que motivou inclusive a abertura de uma Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI), para investigação desses atos, denominados de grilagem de terras.

Com a Lei nº 10.267/2001, foram incorporados mecanismos de segurança e responsabilização relativos ao cadastro, a exemplo do levantamento, exclusivamente de responsabilidade de profissionais credenciados com Anotação de Responsabilidade Técnica – ART, bem como exigiu-se georreferenciamento desses levantamentos com base no Sistema Geodésico Brasileiro.

Para sanar as incompatibilidades entre o registro e cadastro, a Lei 10.267/2001 alterou leis anteriores, como a Lei nº 4.976/1966, a Lei nº 5.868/1972, a Lei nº 6.015/1973, a Lei nº 6.739/1979 e a Lei nº 9.393/1996. Dentre as determinações, foi imposto como obrigação do respectivo Registro de Imóveis a atualização mensal ao INCRA de informações sobre todas as alterações ocorridas nas matrículas imobiliárias. Ao INCRA foi imposta a obrigação de encaminhar mensalmente aos Registros de Imóveis os códigos dos imóveis rurais a serem atualizados nas matrículas. A aos proprietários dos imóveis foi atribuída a obrigação de atualizar a declaração cadastral sempre que houvesse alterações na situação atual do imóvel rural, inclusive para áreas de preservação, conservação e proteção de recursos naturais, não previstas nas leis anteriores.

Destacadamente a Lei nº 10.267/2001 dá origem ao Cadastro Nacional de Imóveis Rurais – CNIR, que se configura em uma estratégia de unificação de bases de informações cadastrais, de responsabilidade do INCRA e informações tributárias, gerenciadas pela Secretaria da Receita Federal, a serem compartilhadas entre as instituições de terras em todo o país. Assim, lança-se as bases para um diálogo entre as instituições envolvidas que devem necessariamente estar articuladas para a efetividade dessa norma.

O Decreto nº 4.449 de 30 de outubro de 2002, que regulamentou a Lei 10.267/2001 estabeleceu no seu art. 6º, § 3º, a exigência de que *“todos os demais órgãos da Administração Pública Federal serão obrigatoriamente produtores, alimentadores e usuários da base de*

informações do CNIR”, bem como estendeu a possibilidade de interação por meio de convênio com as Unidades Federativas e Municípios.

Apesar da Lei do Georreferenciamento ter lançado os fundamentos para a interação do sistema registral e cadastral de imóveis no Brasil, notou-se muita dificuldade para a sua implementação nos anos seguintes, uma vez que gerar uma base cadastral e registral unificada se mostrava um grande desafio frente às diversas instituições envolvidas na Administração Pública Federal, cada uma com seus cadastros específicos, quase sempre não conectados entre si. Além disso, ressalta-se a dificuldade enfrentada para estabelecer conexões com as bases cadastrais dispersas nos Estados e Municípios.

A saber, para que um sistema de informações sobre terras seja seguro e atualizado, é fundamental a intersecção das informações vinculadas à área, ao acesso, ao uso e à administração do imóvel, o que era incipiente durante a década de 2000 no Brasil, pois não se observa interoperabilidade entre sistemas de informação e base de dados específicas sobre terras.

Analisando as diferentes informações essenciais para o desenvolvimento das políticas públicas de terra no Brasil, verifica-se uma multiplicidade informações sensíveis com pouca integração/interoperabilidade, sendo algumas dessas:

- informações dos Registros Cíveis;
- informações dos Registros dos Imóveis;
- informações do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE;
- cadastro de Terras Indígenas - FUNAI;
- cadastro de Imóveis Rurais – CAFIR;
- cadastro Nacional de Imóveis Rurais – CNIR;
- cadastro de Terras da Secretaria do Patrimônio da União – SPU;
- Sistema de Cadastro, Arrecadação e Fiscalização – SIAFI;
- Sistema Nacional de Cadastro Rural – SNCR;
- Sistema de emissão de Títulos Terra Legal - SISTERLEG;
- Sistema de Declaração de Aptidão ao Pronaf – DAP;
- Sistema de Informações de Projetos de Reforma Agrária – SIPRA;
- Sistema de Comunicação e Protocolo do INCRA - SISPROT;
- informações sobre terras arrecadadas - CARTOS;
- Cadastro Nacional de Florestas Públicas – CNFP;
- informações sobre assentamentos da Reforma Agrária;
- Sistema de Cadastro, Arrecadação e Fiscalização – SICAFI;

- informações de Mercado de Terras;
- informações sobre crédito rural;
- informações sobre conflitos e tensões agrárias;
- informações para cobrança de títulos;
- Sistema de Controle de Óbitos;
- informações do Tribunal Superior Eleitoral;
- informações sobre trabalho escravo do Ministério do Trabalho;
- cadastro sobre unidades de conservação em bases Federais, Estaduais e Municipais;
- cadastros de terras estaduais;
- Sistema de Detecção do Desmatamento na Amazônia Legal em Tempo Real - DETER;
- Sistema de Monitoramento do Desmatamento na Amazônia Legal – PRODES;

Portanto, na década de 2000, os aspectos técnicos que envolvem os processos de administração, cadastro e registro de terras no ambiente rural eram deficientes, sem interoperabilidade, além da situação, vários desses sistemas ainda estavam em fase de desenvolvimento, enquanto outras informações eram registradas apenas em planilhas, sem automatização. Tal situação ressalta a fragilidade com que se encontrava o sistema de administração de terras no Brasil.

Apesar da Lei nº 10.267/2001 ter determinado pela obrigatoriedade do georreferenciamento dos imóveis rurais, durante toda a década de 2000, quase a totalidade das vastas áreas de terras públicas - federais, estaduais e municipais - não se encontravam georreferenciadas, bem como para a grande totalidade dos imóveis rurais.

Entre os fatores determinantes para isso ter ocorrido, destacam-se o peso do georreferenciamento no orçamento do Estado, o peso da burocracia entre as instituições públicas envolvidas, a insuficiência de técnicos especializados e a imperícia da Administração Pública sobre o sistema de administração de terras.

Destarte, observando a trajetória da administração da terra no Brasil pela ótica dos aspectos técnicos, atesta-se que mesmo ocorrendo grandes avanços normativos, nota-se uma fraca articulação com outros aspectos - jurídicos e organizacionais - ressaltando a fragilidade do do sistema de administração de terra brasileiro.

Isso se confirma quando se observa as dificuldades de integração e interoperabilidade das diversas informações e cadastros de terra, que possivelmente afeta a eficiência e efetividade das políticas públicas fundiárias, as políticas públicas transversais e a segurança jurídica do direito à terra.

3.1.3 Aspectos Organizacionais

3.1.3.1 Antecedentes

No período republicano, que tem início com a Proclamação da República em 1889, destaca-se inicialmente o repasse das minas e terras devolutas da união para os estados federados, o que criou ainda mais ambiguidades quanto a definição da propriedade (Mueller, Alston, Libecap & Schneider (1994); Reydon, Fernandes, Bueno, & Siqueira (2017)).

O fato é que, novas ambiguidades em relação ao registro de terras surgiram a partir do referido Código Civil de 1916, pois a regra instituída previa um sistema com a obrigatoriedade de registro do imóvel, mas a partir de uma presunção relativa de domínio sobre o imóvel, enquanto ainda subsistia um outro sistema sem a obrigatoriedade do registro do imóvel, mas com presunção absoluta de domínio sobre o imóvel (Erpen & Paiva (1998)). Ou seja, coexistiam duas sistemáticas diferentes para disciplinar uma mesma modalidade de relação jurídica.

Na década de 30, por meio da publicação do Decreto Federal nº 19.924 em 27 de abril de 1931, buscou-se reafirmar o domínio das terras em favor dos Estados, os quais passaram a criar os seus próprios cadastros de terras (Loch & Erba (2007)).

3.1.3.2 Pós década de 60

Já na década de 60, por meio do Estatuto da Terra, Lei n. 4.504 de 30 de novembro de 1964, regula-se sobre direitos e obrigações concernentes aos bens imóveis rurais, para fins de execução da Reforma Agrária e para estimular a Política Agrícola, bem como institucionalizou-se as estruturas responsáveis pela sua execução, o Instituto Brasileiro de Reforma Agrária - IBRA e o Instituto Nacional de Desenvolvimento Agrário – INDA. Coube ao IBRA a responsabilidade sobre o Cadastro de Imóveis Rurais (CIR), a exigência de dados sobre:

...o proprietário e família; os títulos de domínio, a natureza da posse e forma de administração; a localização; a área com descrição das divisas e nome de confrontantes; as dimensões das testadas para vias públicas; o valor das terras, benfeitorias, equipamentos e as instalações existentes discriminadamente (BRASIL, Lei n. 4.504, art. 46, 1964).

Em 1970 são extintos o IBRA e INDA, que deram lugar ao Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – INCRA, que consiste em uma autarquia vinculada ao Ministério da

Agricultura. Desde então, o INCRA tem sido a principal organização brasileira responsável pelas políticas de terras rurais no país.^{42 43}

Portanto, o INCRA concentra as políticas de regularização fundiária e reforma agrária em terras rurais no Brasil e se caracteriza por ser uma organização que nasceu num contexto burocrático tradicional, com extenso quadro de servidores⁴⁴, a conservar formalismos típicos desde a sua origem. Por outro lado, essa instituição também tem sido associada por alguns setores da sociedade como uma organização obsoleta, com forte risco de corrupção e ineficiente.⁴⁵

O contexto de criação do INCRA remonta ao período da ditadura militar no Brasil, que se iniciou em 1964 e terminou em 1985, sendo marcado por incentivos às políticas de reforma agrária e políticas de desenvolvimento regional, especialmente sobre as regiões norte e nordeste. Como resultado dessas políticas, menciona-se o Programa de Integração Regional – PIN, o Programa de Redistribuição de Terras e Incentivo à Agroindústria Norte e Nordeste – PROTERRA, o POLAMAZÔNIA, as quais em grande medida incentivaram a migração populacional para o norte do país, acelerando o processo de ocupação das terras por meio da posse por simples ocupação. Nesse contexto, destaca-se o papel relevante do INCRA na construção dos Estados de Rondônia e Acre e a colonização de 49 assentamentos de 1970 a 1994 (Sparovek (2003)).

No entanto, apesar dos incentivos do governo terem contribuído para que investidores migrassem para tais regiões, a grande massa dos ocupantes não usufruía de regularização fundiária, prevalecendo incertezas quanto ao domínio das terras. Na tentativa de reduzir essa insegurança, os posseiros registravam as escrituras de compra e venda nos cartórios regionais, enquanto esperavam pela regularização fundiária junto ao INCRA, mas tais medidas não eram suficientes para conter a onda de conflitos violentos pela posse da terra (Felix, (2008)). Além

⁴²O Incra foi criado a partir por meio do Decreto-Lei Nº 1.110, de 9 de Julho de 1970. http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Decreto-Lei/1965-1988/Del1110.htm

⁴³ Na página do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária consta a missão do INCRA. <http://incra.gov.br/pt/>.

⁴⁴ As informações sobre o quadro de servidores do Incra foram encontradas no Portal da Transparência da Controladoria Geral da União. <http://www.portaltransparencia.gov.br/orgaos/22201?ano=2020>.

⁴⁵ A matéria mostra setores do agronegócio brasileiro se mobilizando e propondo a extinção do Incra como forma de ajuste fiscal, considerando que esse seria o melhor caminho, uma vez que o Incra se mostra uma instituição onerosa e obsoleta. A extinção do Incra reduziria custos ao estado e ao agronegócio que teria “um imposto a menos”. <https://agroemdia.com.br/2019/03/11/incra-deve-ser-extinto-defendendaterra-um-imposto-a-menos/>

disso, esse movimento migratório era danoso ao meio ambiente, pois significou a expansão da fronteira agrícola em direção às florestas.

No ano de 1982, com a publicação do Decreto nº 87.700, o INCRA passou a ser vinculado ao Ministério Extraordinário para Assuntos Fundiários (MEAF), sendo-lhe atribuída a missão de executar o Programa Nacional de Política Fundiária. Nesse contexto, merece destaque o maior aporte de recursos direcionados ao INCRA no âmbito do Sistema Fundiário Nacional.

Historicamente o INCRA passou por constantes mudanças no seu quadro normativo e estrutura regimental, além do fato de ter concorrido em termos de competências com outras instituições em diferentes momentos. Conforme Relatório da CPI da Grilagem (2001), o INCRA passou por seis mudanças na sua estrutura administrativa num período curto de 48 meses só na década de 80.

Em 1984, o Decreto nº 90.697 garantiu a essa instituição a condição de Autarquia Especial, mas suas atribuições – “*zoneamento, cadastro, tributação, distribuição de terras, colonização e execução de projetos de reforma agrária*” – concorriam com as competências do MIRAD, gerando conflitos de interesses. Após ter sido extinto em 1987, pelo Decreto nº 2.363, o INCRA voltou a ser instituído em 1989 (Decreto nº 97.886), na condição de Autarquia do Ministério da Agricultura.

Ainda na década de 80, o governo lançou o Plano Nacional de Reforma Agrária – PNRA (Decreto nº 91.766/1985)⁴⁶, instituído para resolver os problemas decorrentes dos conflitos sociais no campo e atender a população de baixa renda. O PNRA foi apresentado pelo então Ministério da Reforma e do Desenvolvimento Agrário – MIRAD, destinado a beneficiar 1,4 milhão de famílias, cabendo ao INCRA, o papel de executar essa política. Tal medida fazia parte da estratégia de ação do governo brasileiro, que passaria a priorizar de forma absoluta o tema da reforma agrária no conjunto das instituições federais, assim como nos Estados e Municípios, à luz do princípio da coparticipação e corresponsabilidade.

Portanto, o PNRA também serviu como um instrumento de integração entre as esferas da Administração Pública. Além da prioridade relativa à reforma agrária, o documento menciona as ações de regularização fundiária.

Para além dessas questões, o PNRA também abriu espaço para a participação da sociedade civil, a saber, no plano consta o argumento:

Dessa forma, é imprescindível que seja estimulada a garantida a participação das diferentes instituições, sindicatos, associações, grupos e movimentos através de canais que a viabilizem democraticamente,

⁴⁶Decreto nº 91.766, de 10 de outubro de 1985. Disponível em:
http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Atos/decretos/1985/D91766.html

objetivando constante interação com os trabalhadores assentados (BRASIL, PNRA, 1985).

No entanto, a ênfase dada pelo INCRA se limitou quase que exclusivamente para as ações de reforma agrária - titulação coletiva em assentamentos -, ficando marginalizadas outras questões importantes como as políticas de regularização fundiária - titulação de ocupações individuais. Conforme explica Brito & Barreto (2011), a partir dos anos 90, tal situação fez crescer a quantidade de processos de requerentes que demandavam por regularização fundiária nos escritórios regionais do Incra.

A insuficiência de ações nesse sentido foi agravada especialmente nas terras da Amazônia Legal, onde as ocupações das terras vinham ocorrendo de forma desordenada, com concentração de posses, conflitos sociais, expropriações, baixo desenvolvimento econômico regional e aumento do desmatamento ilegal (Carmo Júnior (2018)).

Buscando atender às referidas demandas, o Incra passou a emitir títulos precários, que formalmente não regularizaram a posse, mas deu algum tipo de reconhecimento para o indivíduo, reconhecendo a ocupação mansa e pacífica. Tais documentos eram utilizados pelos posseiros para várias finalidades, desde compra e venda, a acesso a crédito e inclusive para fins de legitimação frente a órgãos ambientais em planos de manejo e extração de madeira (Brito & Barreto (2011)).

No início da década de 90, especificamente após a Constituição Federal de 1988, quando são evidenciados aspectos da realidade social no país, as ações em políticas públicas de modo geral são revisadas. No INCRA houve uma nova reestruturação (Decreto nº 966/1993), objetivando melhorar a efetividade e eficiência das ações empreendidas no âmbito desta Autarquia, a exemplo da reformulação do Cadastro de Imóveis Rurais em 1993, objetivando a obtenção de terras por meio de técnicas de sensoriamento remoto para caracterizar o uso da terra.

Importa mencionar que a década de 90 foi marcada pela reforma do Aparelho do Estado (Brasil, 1995)⁴⁷, em que a Administração Pública passou a se adequar a modelos gerenciais, tendo em vista a difusão das ideias do *New Public Management - NPM* no Brasil, em detrimento dos modelos burocráticos weberianos. Assim sendo, todas as organizações da Administração Pública Federal passaram por algum tipo de reformulação, visando alcançar maior eficiência e eficácia quanto aos resultados obtidos a partir de políticas públicas, o que nem sempre ocorreu como o esperado.

⁴⁷ Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado. 1995.
<http://www.bresserpereira.org.br/documents/mare/planodiretor/planodiretor.pdf>

É o caso do INCRA, que apesar de ter seguido os rumos dos ideais do gerencialismo, notadamente se verificou a insuficiência das políticas fundiárias que eram de sua competência. Tal insuficiência explica os recorrentes movimentos sociais associados a ocupantes de terra, extração de madeira e fazendeiros, organizados para pressionar a agenda pública durante os anos 90, reivindicando regularização fundiária.

De certa forma, tais eventos desgastaram a imagem institucional do INCRA que, por outro lado, vinha buscando investigar uma série de denúncias relacionadas a prática de grilagem de terras – apropriação de terras por meios ilícitos, caracterizando-se por fraudes nos títulos de terra, fraudes na demarcação, fraudes na localização e fraudes no registro – o que resultou na publicação do “Livro branco da grilagem de terras no Brasil”, em 1999, ocorrendo como ação mais imediata o cancelamento de milhares de cadastros. Destaca-se, contudo, que em algumas situações, o acesso à terra de forma ilícita foi facilitado por processos de corrupção dentro da própria organização pública, desgastando ainda mais a imagem sobre a instituição.⁴⁸

Naquela altura, destaca-se a criação do Ministério da Política Fundiária e do Desenvolvimento Agrário, que logo depois seria convertido no Ministério do Desenvolvimento Agrário – MDA (Medida Provisória nº 1.999-14/2000) e que, juntamente com o INCRA, implementaram uma série de medidas de combate a grilagem de terras e estratégias de fiscalização em parceria com outras instituições.

As frequentes denúncias associadas apropriação ilegal das terras públicas culminaram na abertura de uma Comissão Parlamentar de Inquérito – CPI, que objetivava investigar a grilagem de terras na região da Amazônia. Conforme apontou o seu relatório, publicado no Diário da Câmara dos Deputados em 2001, o processo de legitimação de posses pequenas de até 100 hectares era burocrático e não existia uma regra que regulamentasse a regularização das posses entre 100 e 2,5 mil hectares, caracterizando-se por serem processos sem transparência, sem publicidade, sem licitação. Portanto, expondo ainda mais as fragilidades do INCRA.⁴⁹

Tendo em vista os problemas levantados, aprovou-se em 2001 a Lei nº 10.267, que significou um avanço normativo, pois impunha a necessidade de melhorias na gestão das terras a partir da obrigatoriedade do georreferenciamento e integração de bases cadastrais fundiárias e tributárias por meio da instituição do Cadastro Nacional de Imóveis Rurais – CNIR, exigindo aperfeiçoamento do sistema de administração de terras brasileiro. No entanto, as iniciativas para

⁴⁸ Folha de São Paulo. 1999. Denúncias anônimas e as falhas nos processos de desapropriação fizeram com que, em 1997, fosse feita uma auditoria nacional no Incra, cujo relatório foi obtido com exclusividade pela Agência Folha em Palmas. <https://www1.folha.uol.com.br/fsp/brasil/fc21069907.htm>

⁴⁹Diário da Câmara dos Deputados. Análise das investigações e dos fatos apurados. <https://arisp.files.wordpress.com/2009/08/relatorio-cpi-da-grilagem.pdf>

a implementação dessas medidas se estenderam durante toda a década de 2000, com pouca efetividade na consolidação desse cadastro.

3.1.3.3 Efeitos da agenda política a partir de 2003

Alterações no direcionamento das políticas de terra ocorrem a partir de 2003, quando o Brasil passou por um processo de mudança na sua agenda governamental, sob orientação de uma ideologia partidária de esquerda, passando a incluir novas prioridades em políticas públicas, que logo se traduziram na criação de ministérios e iniciativas de políticas específicas, transversais, assim como outras estratégias para a política externa brasileira, claramente focada na inserção do país na agenda internacional.

Nesse contexto, há de se destacar o papel exercido pelos representantes brasileiros - governo, sociedade civil organizada, organizações não-governamentais e setor privado - nos fóruns internacionais e nacionais, como atores importantes para a consolidação de um entendimento global sobre as políticas de enfrentamento à fome, a insegurança alimentar e dificuldades de acesso aos recursos produtivos, entre eles a terra.

Além disso, destaca-se a prioridade verificada para as políticas de promoção da agricultura familiar, que passaram a ser incluídas no eixo da política externa do governo, o que destacou o papel estratégico do MDA e do INCRA.⁵⁰

⁵⁰“A Agricultura Familiar no Brasil ocupa um espaço de destaque no âmbito social, sendo objeto de diversas políticas públicas que objetivam dinamizar esta atividade que é responsável por uma importante dimensão do abastecimento alimentar da população e abrange uma quantidade relevante de pessoas no seu empreendimento. Assim sendo, diversas são as características da Agricultura Familiar no Brasil, dentre essas, o Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA) destaca: gestão compartilhada da propriedade; atividade agropecuária como principal fonte de renda; relação específica com a terra como espaço de trabalho e espaço de moradia; e diversidade produtiva alimentar como atividade de subsistência e atividade de empreendimento. Tal cenário da Agricultura Familiar no Brasil foi identificado pelo Censo Agropecuário de 2017, que apontou a existência de 5 milhões de propriedades rurais - 77% do total de estabelecimentos agrícolas -, com ocupação de 80,9 milhões de hectares - 23% do total da área dos estabelecimentos agrícolas -, empregando 10 milhões de pessoas - 67% do total de pessoas empregadas - e sendo responsável por 23% do total do valor de produção dos empreendimentos agropecuários. As políticas públicas direcionadas à Agricultura Familiar têm obtido atenção nas últimas décadas, em especial no estabelecimento de diretrizes quanto a aspectos sociais, políticos, econômicos, jurídicos e ambientais dessa atividade. Identificados os diferentes seguimentos relacionados a essa atividade, isso implica na necessidade de elaboração de políticas públicas cada vez mais adequadas às especificidades, a partir de uma abordagem atenta aos sujeitos, objetos e ambientes que integram a realidade da Agricultura Familiar. Tendo em vista que são identificadas três gerações de políticas públicas direcionadas para a Agricultura Familiar e que existe um aprendizado decorrente dessa trajetória, pois ao surgir outra geração de políticas, as demais políticas seguem existindo, a Lei da Agricultura Familiar serve como uma norma que viabiliza o processo de input e output, assegurando a estabilidade e a flexibilidade das respectivas políticas públicas. Atualmente, diversas são as políticas públicas no âmbito federal que são direcionadas à Agricultura Familiar, como se verifica: Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar

Como parte dessa nova agenda política, o governo também ampliou as instâncias consultivas como forma de fortalecer o regime democrático, facilitando a participação da sociedade civil, a exemplo da recriação do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Consea), dedicado a formular, monitorar e avaliar políticas públicas de segurança alimentar e nutricional e viabilizar a realização progressiva do Direito Humano à Alimentação Adequada.⁵¹

Uma das medidas mais importantes implementadas foi o Programa Fome Zero, política pública amplamente reconhecida pela FAO e pelo Banco Mundial, inspirando outros programas a nível global. Esse Programa tinha como objetivo enfrentar a fome e seus fatores estruturais associados à exclusão social e buscava garantir a segurança alimentar por meio de alimentos saudáveis.

No caso específico do INCRA, foram criados Conselhos Consultivos que envolviam a participação da sociedade em processos decisórios em relação às políticas de Reforma Agrária, e suas políticas passaram a ser transversais ao Programa Fome Zero, especialmente por meio do Projeto Distribuição Emergencial de Alimentos a Famílias Sem Terra Acampadas, no qual o INCRA tinha como principal papel o de garantir a logística de distribuição de alimentos em

(PRONAF); Assistência Técnica e Extensão Rural (ATER); Seguro da Agricultura Familiar (SEAF); Garantia-Safra; Programa de Garantia de Preços Mínimos (PGPM); Programa de Garantia de Preços da Agricultura Familiar (PGPAF); Programa de Aquisição de Alimentos (PAA); Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE); Programa Nacional de Proteção e Uso do Biodiesel (PNPB); Beneficiário Especial da Previdência Social; Aposentadoria Rural (Funrural); Auxílio Emergencial Financeiro; Programa Minha Casa Minha Vida Rural; Plano Brasil Sem Miséria - Rota da Inclusão Produtiva Rural; Cotas em Escolas Profissionalizantes (CEFET); Pronatec Campo. De acordo com o Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, estas são as políticas públicas voltadas para a Agricultura Familiar no Brasil. O acesso a essas políticas está vinculado à Declaração de Aptidão ao Pronaf (DAP), instrumento utilizado gerenciamento das respectivas políticas públicas. A necessidade de aprimoramento desse instrumento acarretou o seu processo de substituição pelo Cadastro Nacional da Agricultura Familiar - CAF - que está em processo de implementação, sendo esse um instrumento destinado à identificação e à qualificação da unidade familiar de produção agrária e do empreendimento familiar rural. Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento; Agricultura Familiar." <https://www.gov.br/agricultura/pt-br/assuntos/agricultura-familiar/agricultura-familiar-1>

⁵¹ O Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Consea) é um órgão de assessoramento imediato à Presidência da República, que integra o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Sisan). O Consea é composto por dois terços de representantes da sociedade civil e um terço de representantes governamentais. A presidência é exercida por um (uma) representante da sociedade civil, indicado (a) entre os seus membros e designado (a) pela Presidência da República. Importa destacar que essas diversas legislações direcionadas à agricultura familiar no Brasil implicaram na implementação de medidas políticas específicas para o setor, assim sendo, quando ocorreu a inserção da Lei da Agricultura Familiar em 2006, já existiam inúmeras iniciativas governamentais de apoio ao setor. Neste sentido, com a Lei da Agricultura Familiar, passou-se a entender a importância de que essas medidas políticas fossem realizadas articuladamente umas com as outras, agregando, ainda, outras medidas políticas específicas que fossem surgindo. Isso é o que possibilita afirmar que, atualmente, no Brasil, não existem apenas medidas políticas direcionadas à agricultura familiar, isoladamente, mas uma política pública de agricultura familiar.

acampamentos. Outras ações do INCRA passaram a focar na geração de emprego, sendo integradas ao Programa Primeiro Emprego do Ministério do Trabalho.

Portanto, ao INCRA foi reforçado um papel de destaque em ações orientadas para o desenvolvimento econômico, com forte orientação à inclusão social e geração de emprego e renda no meio rural. Além disso, buscou-se melhorar a eficiência da instituição e recompor a força de trabalho por meio de concurso público. A Figura 3.1 demonstra os resultados das ações implementadas em 2003: ⁵²

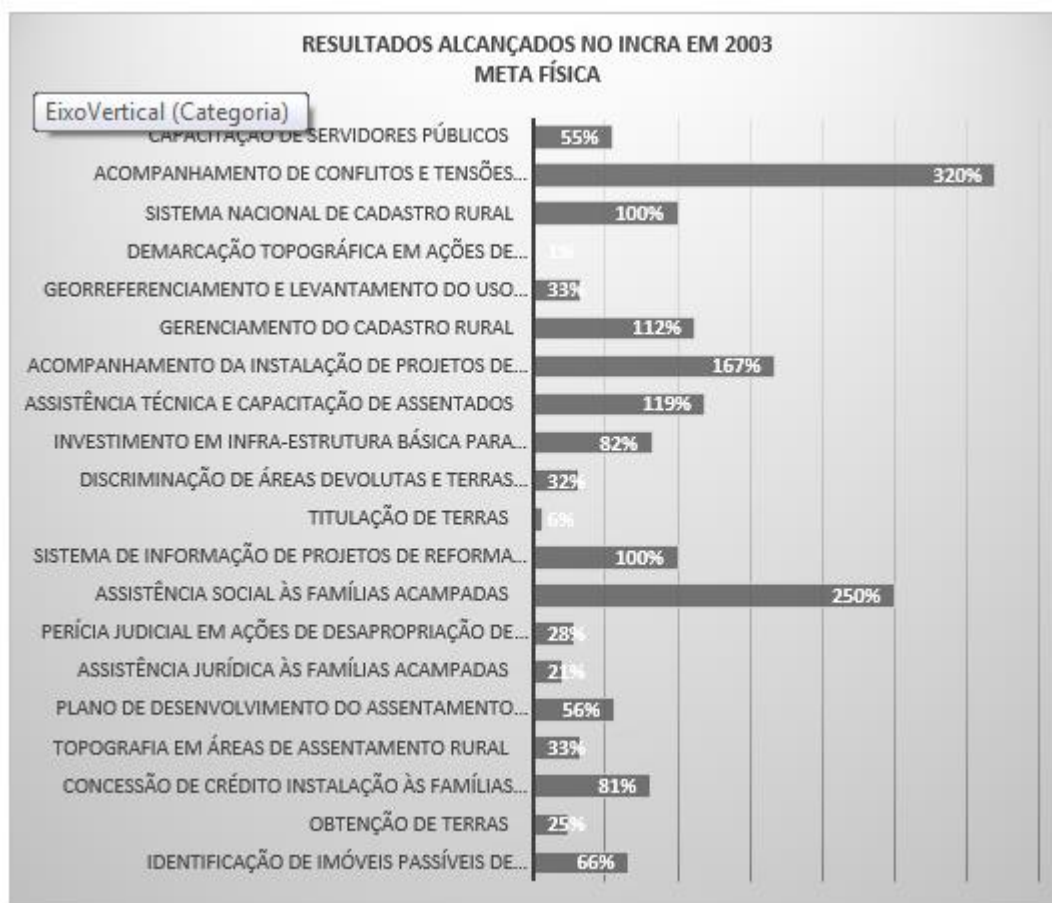


Figura 3.1 Resultados alcançados no INCRA em 2003 - Meta Física
Fonte: Relatório de Gestão Exercício de 2003, INCRA (2003).

Conforme é observado, se por um lado as ações do Inbra se concentraram em temas de inclusão social, como assistência social às famílias acampadas, acompanhamento de conflitos e tensões no campo, acompanhamento de projetos de assentamentos e assistência técnica, por outro lado, nota-se baixo desempenho nas ações relacionadas a titulação, obtenção e

⁵² Dados do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária. 2003. Relatório de Gestão do Exercício de 2003. <https://antigo.incra.gov.br/media/docs/relatorio-gestao/incra-2003.pdf>

demarcação de terras. Isso significa que as prioridades relativas a nova agenda política continuaram a não contemplar todas as realidades exercidas sobre a terra, a exemplo da situação dos posseiros por simples ocupação em situação de insegurança jurídica sobre a propriedade.

Se por um lado, foi dada mais importância aos temas que tratam de desenvolvimento rural sustentável, valorização das mulheres do campo, reconhecimento dos povos e comunidades tradicionais, políticas ambientais de redução do desmatamento, entre outros temas, os quais promoveram similaridades de ideias entre os níveis nacional e global. Por outro lado, direitos legítimos de posse continuaram a ser negligenciados após a nova agenda governamental de 2003.

É o que se nota em 2004, quando o INCRA alcançou 811% da meta física das ações relativas à assistência social, técnica e jurídica às famílias acampadas. Além disso, atingiu 81% da meta estabelecida no II Plano Nacional de Reforma Agrária – PNRA, assentando 81.254 famílias, merecendo destaque o enfoque dado às ações para promoção de igualdade de gênero no meio rural e reconhecimento de comunidades tradicionais e quilombolas. No entanto, em relação às ações relativas à regularização fundiária de imóveis rurais, os resultados continuaram demonstrando baixa eficácia, sendo alcançado apenas 6% da meta física.

Conforme aponta o Relatório de Gestão do Exercício de 2004 do INCRA, o baixo desempenho estava associado à indefinição quanto à destinação de terras públicas federais e formas de titulação para áreas superiores a 100 hectares. Ou seja, verifica-se tanto a continuidade dos problemas já constatados nos anos anteriores, quanto demonstra a inação dos recorrentes gestores sobre questões estruturantes da política de terras.

No mesmo sentido, ações que visavam o georreferenciamento de imóveis rurais atingiram apenas 11% da meta física, um resultado muito aquém do esperado. O baixo desempenho foi atribuído a fraca capacidade operacional dos Órgãos Estaduais de Terra, uma vez que essa ação era desenvolvida em parceria com os Estados, portanto, expondo a fragilidade na qual se encontravam os órgãos de terra no país.

Vale recordar que o georreferenciamento já era uma exigência na política de terra no âmbito federal desde 2001, quando foi aprovada Lei nº 10.267/2001, exigindo também a integração de bases cadastrais fundiárias e tributárias por meio do Cadastro Nacional de Imóveis Rurais – CNIR. Todavia, verificou-se que até o ano de 2004, o processo de construção desse sistema ainda não havia saído do papel, estando em fase de discussão entre os órgãos envolvidos, os quais divergiam em questões conceituais em relação a caracterização de “imóvel rural”.

A inoperância do INCRA quanto a política fundiária também foi reclamada pelos grupos ambientalistas, os quais denunciavam o avanço do desmatamento na região da Amazônia Legal como uma consequência da ausência de políticas.

Em resposta a tal pressão, o governo lançou o *Plano de Ação para Prevenção e Controle do Desmatamento na Amazônia Legal – PPCDAm*, que representava um conjunto de ações integradas em políticas públicas, objetivando combater o desmatamento na região amazônica. No plano, a política de regularização fundiária tornar-se-ia um dos eixos temáticos prioritários.⁵³

Além das pressões dos ambientalistas, cresceram também as pressões de movimentos sociais ligados às ocupações de terras – fazendeiros e madeireiros – que demandavam por políticas de regularização fundiária (Brito & Barreto (2011)).

Em 2005, o INCRA manteve sua orientação para as políticas sociais por meio da reforma agrária, alcançando a marca histórica de 127.506 famílias assentadas, representando o maior desempenho relacionado a essa política desde a sua criação na década de 70. No entanto, as ações voltadas para regularização e gerenciamento da estrutura fundiária continuaram pouco efetivas. Apenas 8% da meta física foi alcançada na ação de regularização fundiária de imóveis rurais.

Conforme apontou o Relatório de Gestão do Exercício de 2005 do INCRA (2005, p. 30), o não atingimento da meta institucional se deu pela “*necessidade de o governo alcançar em larga escala a regularização dos mais de 110 milhões de hectares de sua propriedade nos estados da Amazônia Legal, paralisada por mais de 15 anos*” e por debilidades na estrutura organizacional, especificamente quanto a Diretoria de Ordenamento Fundiário. Além desses fatores, alegou-se o baixo desempenho nas questões relacionadas à definição do preço dos imóveis e inadequações na definição de indicadores, colocando em xeque o indicador “imóvel regularizado”, o qual se apresentava inviável para a medição do desempenho institucional.

Outro ponto importante em relação ao desempenho institucional naquele ano, foi o fato de que apenas 11% da meta de georreferenciamento de Imóveis rurais foi cumprida. Entre as justificativas para o baixo desempenho, mencionou-se problemas decorrentes do valor unitário dos serviços contratados, o que gerava desinteresse do setor privado em participar das licitações.

Em relação a implementação do CNIR, até 2005 houve pouco avanço quanto ao seu desenvolvimento, sendo registradas iniciativas pontuais que partiram dos próprios servidores da instituição. Sobre esse aspecto, naquele ano foi publicada a “*Portaria INCRA/P/nº 465, de 14/10/2005, para integração entre as regras do SNCR e o CNIR; e a Portaria Conjunta*

⁵³ Ministério do Meio Ambiente. Disponível em: <https://www.mma.gov.br/informma/item/616-preven%C3%A7%C3%A3o-e-controle-do-desmatamento-na-amaz%C3%B4nia>

MDA/INCRA/nº. 22, de 02/12/2005, para criação do grupo de trabalho interministerial” (INCRA, Relatório de Gestão, 2005, p. 34).

Ainda a respeito do ano de 2005, identifica-se um compromisso institucional com a proposta gerencial no contexto do INCRA, período em que autarquia instituiu o plano de monitoria, claramente focado nos ideais do *New Public Management*, sendo objetivos: o controle das realizações; das informações; a busca pela transparência; a busca pela eficiência no atendimento às demandas.

Nesse sentido, destaca-se a Lei nº 11.090/2005, que buscou valorizar os servidores do INCRA, consolidando a carreira de Reforma e Desenvolvimento Agrário e regulamentando gratificações de desempenho para atividade de reforma agrária, além da contratação de 471 novos servidores.

Notadamente, havia naquele ano uma tentativa de melhorar a imagem da instituição frente a sociedade e para isso buscava-se valorizar a instituição e o quadro de servidores, culminando na aprovação de uma nova estrutura organizacional do INCRA em 2006, mas que tinha como finalidade dar mais celeridade e eficiência às ações de Reforma Agrária apenas.

Tais medidas não foram suficientes para melhorar a imagem da autarquia, pois havia um desgaste institucional acumulado desde as décadas anteriores. Além disso, a lacuna entre a prioridade política da instituição e as demandas por regularização fundiária era crescente desde o final da década de 80, sempre intensificando a necessidade de políticas efetivas de regularização dos imóveis rurais.

Outros fatores como a necessidade de integração entre políticas públicas ambientais e fundiárias, a ausência de regulamentação para áreas consideradas pequenas, as pressões de movimento sociais, o aumento dos conflitos agrários e os frequentes casos de grilagem de terra, colocavam em xeque a capacidade e eficiência do INCRA em conduzir tais políticas.

Em 2007, como resultado das pressões de movimento sociais ligados à ocupação de terras e por força de correntes ambientalistas, que pressionavam pela redução do desmatamento na Região da Amazônia Legal, os gestores do INCRA direcionaram esforços para a Ação de Regularização Fundiária naquela região, objetivando combater o avanço do desmatamento e reduzir os conflitos pela posse da terra.

Nesse contexto, destacam-se o Plano Amazônia Sustentável – PAS e o Programa de Aceleração do Crescimento – PAC. Naquela altura, o INCRA estabeleceu parceria junto ao Exército Brasileiro para demarcar terras e parcerias realizadas por meio de convênios com os Governos Estaduais, que fizeram com que a meta de titulação de terras fosse atingida com percentual de 144%. Contudo, parte desse resultado foi devido a uma mudança quanto ao

indicador, que passou também a contabilizar não somente os imóveis regularizados, mas a ratificação dos títulos que, outrora no passado, já tinham sido emitidos.

Quanto ao desenvolvimento do CNIR, não há que se falar em grandes avanços até o ano de 2007, principalmente porque até aquela data ainda não havia consenso entre as instituições envolvidas – INCRA, Secretaria da Receita Federal e IBGE – quanto a questões conceituais referentes ao registro de imóveis.

Dentre os problemas relatados para a implementação do CNIR, identifica-se questões relacionadas à capacidade técnica das instituições envolvidas, a capacidade de gestão, de manutenção, de confidencialidade e acesso a informações, o que reforça a ideia de que desde a institucionalização desse cadastro em 2001, a questão vinha se arrastando, com poucos avanços durante quase toda a década de 2000, o que demonstra o não progresso do sistema de administração de terra, bem como apresentando-se como uma situação de débil governança.

Já em 2008, diante do contexto de crise econômica global e pressões envolvendo dilemas relativos à política de reforma agrária e preservação ambiental, o avanço do agronegócio no Brasil, e iniciativas para uma nova política de regularização fundiária na Amazônia Legal, fizeram o INCRA rever o planejamento estratégico institucional, reafirmando as estratégias já iniciadas em 2003 e programando novas ações para 2009 e 2010.

Assim sendo, ao passo que as políticas de inclusão social e desenvolvimento dos projetos de assentamento continuavam firmes como propósito do governo, sendo responsáveis pelos melhores resultados da instituição em relação ao cumprimento das metas, por outro lado, a regularização de terras caracterizada pela ação de titulação de imóveis rurais atingiu apenas 51% da meta física.

Naquele ano, o governo demonstrava ceder às pressões de grupos, aumentando o limite de área para regularização fundiária, sem que houvesse a necessidade de licitação, de 500 hectares para 1.500 hectares, alterando nesse caso a Lei nº 8.666/1993. Conforme explica o Relatório de Gestão do Exercício de 2008, tais medidas tinham como objetivo acelerar o processo de regularização fundiária na Amazônia Legal.

Sobre o georreferenciamento, em 2008 a meta institucional foi superada em 310%, em virtude de novas mudanças na forma de contabilização dessa ação, que passou a considerar o número de hectares de área total georreferenciada, ao contrário da contagem por número de imóveis. Justifica-se um valor tão elevado em razão de terem sido medidos não somente os imóveis rurais pequenos, mas também grandes áreas de glebas públicas federais, que totalizaram 23 glebas georreferenciadas pelo próprio INCRA naquele ano, sem intermédio do setor privado.

Notadamente a respeito do ano de 2008, observa-se que algumas iniciativas começaram a fazer mais sentido dentro de uma perspectiva de governança de terras, a exemplo de parcerias do INCRA junto a órgãos do Ministério do Meio Ambiente e Ministério do Desenvolvimento Agrário.

Nesse sentido, destaca-se a proposta de modernização do Sistema Nacional de Cadastro Rural – SNCR, objetivando transformá-lo em um cadastro rural multifinalitário. Da mesma forma, ampliou-se o esforço para a articulação do CNIR junto a outras instituições, pois naquela altura, os problemas conceituais em relação ao imóvel rural já tinham sido superados, apesar dessa iniciativa ter sido pouco efetiva.

Também foram firmadas parcerias junto ao Serviço Florestal Brasileiro para capacitação dos agentes que atuavam em comunidades tradicionais, assentamentos da reforma agrária e crédito fundiário. Além disso, observa-se que durante toda a década houve ampliação das instâncias participativas, que incluíam representantes da sociedade civil e privada nos processos decisórios.

No âmbito da agenda do governo em 2008, merece destaque o Programa Territórios da Cidadania, que influenciou consideravelmente as ações do INCRA, tendo em vista que o objetivo do referido Programa era levar um conjunto de políticas públicas integradas aos locais mais fragilizados do meio rural brasileiro. Tais ações impactaram diretamente nas decisões da Diretoria de Desenvolvimento de Projetos de Assentamento.

No entanto, apesar de serem observados alguns avanços no INCRA até o ano de 2008, constata-se ainda muita debilidade quanto ao gerenciamento de informações para a tomada de decisão dentro da organização, além de um quadro deficitário de técnicos servidores públicos.

Em 2009 ocorreram importantes mudanças em relação à política fundiária, pois o governo buscou atender as antigas pressões por um instrumento normativo publicando a Medida Provisória nº 458, buscando tornar o processo de regularização fundiária menos burocrático. Tal medida impactou diretamente na estrutura organizacional e competência do INCRA no tocante a ação de regularização fundiária.

Essa iniciativa foi convertida na Lei nº 11.952/2009, a qual instituiu normas específicas para a regularização fundiária na região da Amazônia Legal, passando a dividir as competências dessa política entre o INCRA e o MDA.

De modo geral, a expectativa em relação a nova política era a de desburocratização dos processos fundiários para pequenos produtores localizados na região da Amazônia Legal, de forma a acelerar a regularização das terras e inibir o avanço do desmatamento, atendendo tanto às demandas de grupos ligados a agricultura, quanto às demandas de grupos ligados às questões ambientais.

No ano de 2010, o INCRA deu por encerrado o ciclo de gestão iniciado em 2003. Até aquele ano, a Autarquia havia assentado 614 mil famílias e criou 3.551 novos assentamentos, a criação de 203 novos projetos de assentamento, a destinação de 1,8 milhões de hectares de terras destinados para a reforma agrária, além de diversas iniciativas voltadas para a inclusão social e desenvolvimento rural, incluindo assistência técnica, educação, construção de estradas, centros comunitários, distribuição de alimentos, entre outras ações. No tocante à titulação de terras, destacou-se a emissão de 48 mil concessões de uso, 62,5 mil títulos de terra emitidos em todo o Brasil e 4 títulos em comunidades quilombolas.

Como forma de perceber o desempenho do INCRA naquele ano, a Figura 3.2 apresenta os resultados institucionais obtidos a partir de cada ação orçamentária, demonstrando o percentual de cumprimento da meta física.

Conforme resultados, os melhores índices de desempenho continuaram refletindo o pacto estabelecido na agenda governamental de 2003, com bastante ênfase a inclusão social, como políticas educacionais e de assistência técnica. Mas também começam a ter mais destaque as políticas de titulação, concessão e destinação de imóveis rurais.

No entanto, os documentos informam que muitas metas não foram cumpridas naquele ano e dentre as justificativas institucionais para o baixo desempenho constam:

- ano eleitoral;
- evasão de técnicos para o Programa Terra Legal;
- quadro de pessoal deficitário;
- dificuldades operacionais;
- redução dos recursos;
- aumento do valor pago por diárias;
- insuficiência de técnicos em áreas específicas como engenharia civil, elétrica e de agrimensura, arquitetura e geologia;
- equipamentos e tecnologia obsoleta;
- insuficiência de computadores e infraestrutura;
- servidores incapacitados;
- alta rotatividade de servidores;
- fragilidade dos dados topográficos;
- insuficiência de sistemas de informações gerenciais;
- incongruências quanto ao registro de imóveis nos cartórios;
- insuficiência de georreferenciamento dos imóveis;
- intensa carga burocrática dos processos;

- ineficiência dos órgãos ambientais;
- ineficiência das empresas contratadas na entrega dos produtos;
- interdependência de ações com outras instituições.



*Figura 3.2 Resultados alcançados no INCRA em 2010 - Meta Física
Fonte: Relatório de Gestão Exercício de 2010, INCRA (2010).*

Por conseguinte, observando a condição organizacional do INCRA até o ano de 2010, evidencia-se uma intensa carga burocrática nos processos fundiários, insuficiência de informações gerenciais, sistemas obsoletos, quadro de servidores deficitário, imagem da instituição desgastada, dentre outros fatores que provavelmente implicaram em baixa eficiência, pouca transparência e insegurança jurídica dos processos.

Considerando que os processos fundiários no Brasil são vinculados a um conjunto denso de normas – leis, decretos e portarias – a ação dos agentes públicos torna-se amarrada, sem muito espaço para a discricionariedade, o que possivelmente dificulta alcançar a eficiência na política. No entanto, tal rigidez justifica-se frente à insegurança jurídica do direito à terra, aos casos de grilagem de terra – fraudes de documentos – e à corrupção no setor público e privado.

A condição organizacional desgastada e fragilidades do INCRA é notada na fala do então Secretário Executivo Adjunto Extraordinário de Regularização Fundiária na Amazônia Legal, Carlos Mário Guedes:

“Especialmente no Ministério do Desenvolvimento Agrário, nós herdamos uma estrutura absolutamente frágil, um INCRA absolutamente fragilizado também; e uma das nossas principais tarefas foi reconstituir a capacidade do Estado de agir, e agir com alguma eficiência.” (Câmara dos Deputados, Audiência Pública N°: 1422/09 DATA: 09/09/2009) ⁵⁴

Notadamente, tais evidências são antagônicas com o paradigma gerencial assumido no INCRA desde a década de 90, focadas na prestação de contas, transparência e eficiência dos resultados institucionais.⁵⁵

Isso reforça a ideia de que, até o final da década de 2000, a cultura organizacional dessa autarquia não foi preparada para assumir a mudança de paradigma, que previa a passagem de um modelo burocrático tradicional, para um modelo gerencial, conforme preconiza o Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado de 1995. Além disso, verifica-se que pouca atenção foi dada à mudança da cultura organizacional nos níveis mais baixos.

A insuficiência de um sistema de informações gerenciais, também pode ter dificultado o planejamento, o monitoramento e a avaliação das ações do INCRA. Desse modo, mesmo que a orientação institucional fosse voltada para resultados, claramente havia problemas de infraestrutura e gestão para que esses resultados fossem alcançados.

Conforme explica Bilney e Pillay (2015), tais condições antagônicas na administração pública afetam diretamente os servidores públicos, os quais sofrem as pressões para alcançarem os resultados institucionais por meio do emprego concomitante de ambos os modelos – burocrático e gerencial.⁵⁶

⁵⁴ Câmara dos Deputados, Audiência Pública N°: 1422/09 DATA: 09/09/2009 <https://www.camara.leg.br/internet/sitaqweb/TextoHTML.asp?etapa=11&nuSessao=1422/09>

⁵⁵ Conforme explica Bilney e Pillay (2015), quando as organizações estão em conformidade com as normas do seu setor, elas têm mais chances de serem recompensadas com benefícios, boa reputação, recursos e maior probabilidade de continuar existindo. No entanto, o que se argumenta é que essa busca pela conformidade com as regras institucionais pode significar perdas em eficiência, o que também é ruim para a imagem institucional. Ou seja, a adequação às normas formais e conformidade institucional parece mais adequado ao modelo burocrático tradicional do que ao modelo gerencial do *NPM*, o que reforça o paradigma vivenciado nas organizações públicas que mesmo adotando práticas gerenciais, ainda continuam sensivelmente vinculadas às regras formais - normativos e leis. Para minimizar essa dicotomia, as organizações públicas têm procurado conciliar os dois paradigmas.

⁵⁶ Bilney e Pillay (2015) afirmam que “essa perspectiva evoca uma imagem de pinos quadrados sendo forçados a orifícios redondos”.

Além dessa dicotomia paradigmática no ambiente do INCRA, notou-se frequentes relatos a respeito da insuficiência de profissionais, incapacidade técnica, alta rotatividade dos servidores e evasão de técnicos para o Programa Terra Legal. Isso expõe tanto a pressão de trabalho sobre os servidores, como também a limitada capacidade operacional da instituição, que ficou ainda mais fragilizada em razão da criação de um novo arranjo institucional para conduzir a política fundiária no final da década de 2000, não sendo este o primeiro sombreamento de competências com outras instituições ocorridas na história da autarquia.

Evidentemente são questões que chamam a atenção para a natureza complexa das interações no INCRA, que assim sendo, exige lideranças adaptativas às diversas condições impostas pelo sistema jurídico-político-institucional.

Mas isso nem sempre foi uma realidade na autarquia, pois observa-se a recorrência de problemas semelhantes ao longo de décadas, os quais, em certa medida, refletem o perfil conservador dos líderes em alterar a política.⁵⁷

A frequente inoperância dos líderes sobre problemas recorrentes no âmbito do INCRA explica também a fraca governança. A esse respeito, as informações relativas às terras brasileiras estavam quase sempre pulverizadas, sob competência de diversas instituições, o que exigia necessariamente organização, integração e interoperabilidade entre as instituições envolvidas. No entanto, mesmo diante dos esforços empreendidos pelo governo a partir de 2003, que visava a integração de políticas públicas transversais, a política de terra continuou sendo conduzida de forma fragmentada em muitos aspectos.

Em geral, o INCRA, sendo mais um órgão fundiário brasileiro, era responsável por administrar cadastros específicos, mas seguia seu curso institucional sem grandes movimentações para a integração de todas as informações sobre terras do país.

⁵⁷ A saber, disserta-se sobre a *Teoria da Liderança e da Complexidade - TLC*, a qual apresenta a liderança sob uma nova perspectiva diante da natureza complexa das interações dentro das organizações. É uma teoria que considera que as organizações, que passam por processos de mudanças e inovações constantes, possuem muita complexidade de interações e que, por estarem em ambientes ou contextos específicos, suas lideranças devem exercer seu papel em redes, sem desprezar os processos complexos de interação e adotando uma liderança adaptativa e não linear. Assim, a TLC se mostra como alternativa aos modelos de mudança tradicionais, os quais eram baseados em modelos burocráticos, pré-estabelecidos, simplistas, com pressupostos de previsibilidade, e que, atualmente, tem se mostrado ineficazes nesses processos de mudança dessas organizações (Bilney e Pillay (2015)). Um destaque sobre o *papel da liderança* consiste, portanto, em “facilitar e permitir a adaptação e proteger a organização das forças que procuram mantê-los dentro dos processos e regulamentos burocráticos existentes”. No mesmo sentido, cabe à liderança entender “a estrutura informal e a dinâmica da organização e trabalhar em harmonia com elas para alcançar objetivos” (Bilney e Pillay (2015)).

O que se observou é que esta condução desarticulada contribuiu para a existência de incoerências nos cadastros e informações sobre terras, sendo comum ocorrer sobreposições de competências administrativas sobre uma mesma área de terra, a exemplo das sobreposições entre União, Estados e Municípios, ou, entre as entidades pertencentes à mesma esfera executiva, a exemplo das sobreposições de competências entre órgãos fundiários e ambientais.

Exemplo disso era a frequente desarticulação entre as políticas da autarquia e as políticas ambientais no âmbito do próprio governo federal, especificamente quanto aos licenciamentos ambientais para a criação de projetos de assentamento.

No mesmo sentido, foi problemático o diálogo junto a Secretaria da Receita Federal a respeito da implantação do Cadastro Nacional de Imóveis Rurais – CNIR, que tinha como objetivo realizar a integração de informações cadastrais, fundiárias e tributárias. Nesse contexto, mais de seis anos durante a década de 2000 foram dedicados a discutir definições técnicas acerca de imóvel rural e, ao final da década, esse cadastro ainda não havia sido implementado.

No que se refere às parcerias do INCRA junto a outras instituições, em grande medida buscava-se resolver questões isoladas quanto a aspectos jurídicos, técnicos ou organizacionais, e quase nunca enfrentavam os problemas estruturais do sistema de administração de terra brasileiro.

Conforme informam os documentos oficiais - Relatórios de Gestão 2003 a 2010 -, os problemas eram agravados em razão da fragilidade das informações topográficas, insuficiência de informações georreferenciadas, equipamentos e tecnologia obsoletos, dependências de instituições externas e carência de informações gerenciais.

Portanto, reconhece-se que a insuficiência do INCRA na gestão das terras também é reflexo da visão limitada dos governos e respectivos gestores sobre os aspectos relevantes que integram a boa administração de terras, e isso prejudicou inclusive a implementação de uma governança fundiária responsável.

As prioridades em políticas públicas da autarquia sempre estiveram sujeitas ao jogo político, moldando-se de acordo com as ideologias de cada governo. Em alguns momentos priorizou-se a reforma agrária – titulação coletiva – e em outros momentos, se deu ênfase a regularização fundiária – titulação individual -, o que não é a situação ideal quando se trata de gestão responsável de terras, pois em um cenário ideal, um órgão de terra nacional deveria ter

capacidade estatal para gerir de forma integrada, todas as informações relacionadas a terra do seu país.^{58 59}

Como se sabe, durante toda a década de 2000, o INCRA esteve como braço executivo das políticas do Ministério do Desenvolvimento Agrário, o qual estava voltado a cumprir a agenda governamental orientada para inclusão social no meio rural, dedicando-se especialmente a implementação de políticas integradas à agenda da segurança alimentar no Programa Fome Zero, o que justificou os melhores desempenhos dessa instituição nas ações sociais em assentamentos da Reforma Agrária.

Contudo, pouca atenção foi direcionada a resolver questões estruturais relacionadas à melhoria do sistema de administração de terra brasileiro, o que fez com que o INCRA continuasse a promover incoerências cadastrais, registrais e organizacionais.

3.2 Inferências

Neste capítulo, inicialmente foi apresentado a evolução do direito à terra no Brasil sob a ótica dos aspectos jurídicos, em que foi identificado um desenvolvimento do entendimento acerca de suas definições, fundamentos e características, viabilizado por diversas normas que aparentemente implementavam atualizações acerca das questões de acesso à terra. Notadamente, esses avanços quanto a aspectos jurídicos, por mais evidentes que sejam, nem sempre observavam as diferentes realidades vivenciadas em um país com uma extensa área territorial e com uma expressiva diversidade social. Isso fez com que o exercício dos direitos sobre a terra fosse extremamente desigual, por meio de um processo discriminatório entre alguns que detinham os instrumentos para impor seus interesses e vários que não detinham os instrumentos para assegurar os seus interesses.

Observou-se importantes avanços e soluções normativas com o intuito de atribuir mais segurança aos processos que se ocupavam das informações sobre direito à terra, especificamente os processos de registros imobiliários. Mas ainda assim é importante destacar que por serem esses processos extremamente técnicos, era fundamental que o indivíduo fosse acompanhado de um especialista na área jurídica, para que os seus direitos fossem efetivados.

⁵⁸ Como foi verificado, desde a década de 90 que o INCRA priorizava a política de reforma agrária, deixando a regularização fundiária em segundo plano. De acordo com o Plano Plurianual 2008 – 2011, (p.70), “*de janeiro de 2003 a dezembro de 2006, foram assentadas 381,4 mil famílias*”.

⁵⁹ Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária. 2008. Relatório de Gestão do INCRA 2008. <https://antigo.incra.gov.br/media/docs/relatorio-gestao/incra-2008.pdf>

Na ótica dos aspectos técnicos, verificou-se que mesmo ocorrendo grandes avanços, como a conhecida lei do georreferenciamento – Lei 10.267/2001 -, na prática, até 2012, houve pouca integração e interoperabilidade das diversas informações e cadastros de terra, o que de certa forma impactou na eficiência das políticas públicas fundiárias, das políticas públicas transversais e a segurança jurídica do direito à terra.

A problemática quanto aos aspectos técnicos e organizacionais foi evidenciada nos Relatórios de Gestão do INCRA após 2003, pois recorrentemente relatava-se a respeito da insuficiência de técnicos para atender as demandas, insuficiência das informações topográficas, insuficiência de informações georreferenciadas, inadequações de sistemas informatizados, divergências de entendimentos entre instituições interessadas quanto a conceitos relevantes como o conceito de imóvel rural, divergências entre o cadastro e registro de terra, variedade de cadastros com pouca integração ou interoperabilidade, equipamentos e tecnologia obsoletos, dependência de instituições externas, carência de informações gerenciais, insuficiência de transparência, sobreposição de competências e desgaste da imagem institucional por questões associadas a corrupção.

Além dessas questões, nota-se que o direcionamento estratégico da política de terra sempre esteve fortemente condicionado a grupos políticos e suas ideologias, pois em diversos momentos a prioridade das ações da política atendiam a pautas específicas, por vezes apenas a reforma agrária, por vezes a questão fundiária, não apresentando uma solução holística para os problemas da terra no Brasil.

Portanto, infere-se desta análise que, apesar dos aprimoramentos implementados ao longo dos anos em questão - 1960 a 2012 -, claramente era problemática a interação entre os aspectos jurídicos, técnicos e organizacionais, o que explica a fragilidade do sistema de administração de terra durante esse período.

Não obstante tais características, merece destaque as iniciativas após a agenda política de 2003, que visavam integrar as políticas de terra a outras políticas transversais, o que aproximou ainda mais as ideias defendidas no ambiente nacional ao diálogo global sobre o direito à terra, ampliando a perspectiva sobre esse direito como fundamental para a dignidade humana, o que também assegurou a pré-existência de princípios de governança similares aos defendidos no diploma *VGGT*.

CAPÍTULO IV – O CASO DO PROGRAMA TERRA LEGAL AMAZÔNIA: 2009 A 2018

O Programa Terra Legal Amazônia surgiu na agenda pública em 2009, durante o governo do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva por meio da Lei n.º 11.952, num contexto em que crescia as pressões por políticas públicas que respondessem aos problemas sociais, econômicos e ambientais vivenciados pelas comunidades amazônicas.

Durante a cerimônia de lançamento dessa política pública, no dia 19 de junho de 2009 no município de Alta Floresta no Estado do Mato Grosso, afirmou o então Presidente:

"Eu posso dizer que as ONGs não estão dizendo a verdade quando dizem que a MP (458) incentiva a grilagem de terra no Brasil. O que nós queremos fazer é exatamente garantir que as pessoas tenham título da terra, para ver se a gente acaba com a violência neste país. É isso que nós queremos fazer" (Gazeta do Povo, 2009).

A saber, desde o final da década de 80, os processos de regularização fundiária se acumulavam nos escritórios regionais do INCRA, o que gerava insatisfação de grupos ligados a ocupantes de terra. Por outro lado, o governo era pressionado tanto no cenário político global, quanto no cenário nacional por grupos políticos e organizações da sociedade civil, que pressionavam pela redução do desmatamento na região da Amazônia Legal - Figura 4.1.⁶⁰

Até o ano de 2009, grande parte das terras públicas pertencentes ao governo federal - cerca de 57 milhões de hectares - não estavam destinadas a nenhuma finalidade. Foi neste contexto que a Lei n.º 11.952/2009 delegou do INCRA para o MDA a competência para destinar e regularizar tais terras.

A dimensão da competência atribuída ao MDA pode ser visualizada na *Figura 4.2*, a qual apresenta o mapa das terras públicas federais na Amazônia Legal, mostrando as áreas que já tinham sido destinadas antes de 2009, bem como as áreas a serem destinadas pelo Programa Terra Legal após 2009.

⁶⁰ De acordo com o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (2020) a Amazônia Legal abrange uma área de 5.217.423 km² e corresponde a 61% do território brasileiro, sendo formada pelos Estados do Acre, Amapá, Amazonas, Pará, Rondônia, Roraima, Tocantins e Mato Grosso e parte do Estado do Maranhão, localizado ao oeste do Meridiano 44º.

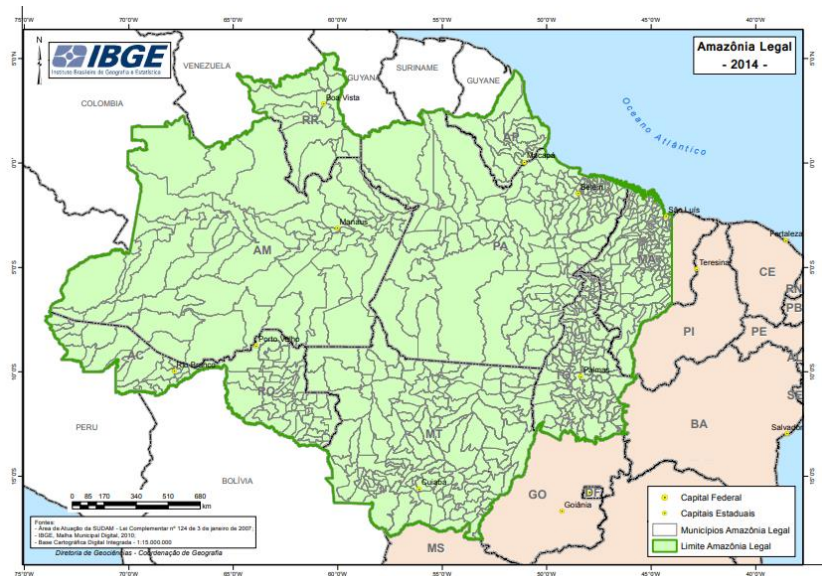


Figura 4.1 Amazônia Legal
Fonte: IBGE, 2020

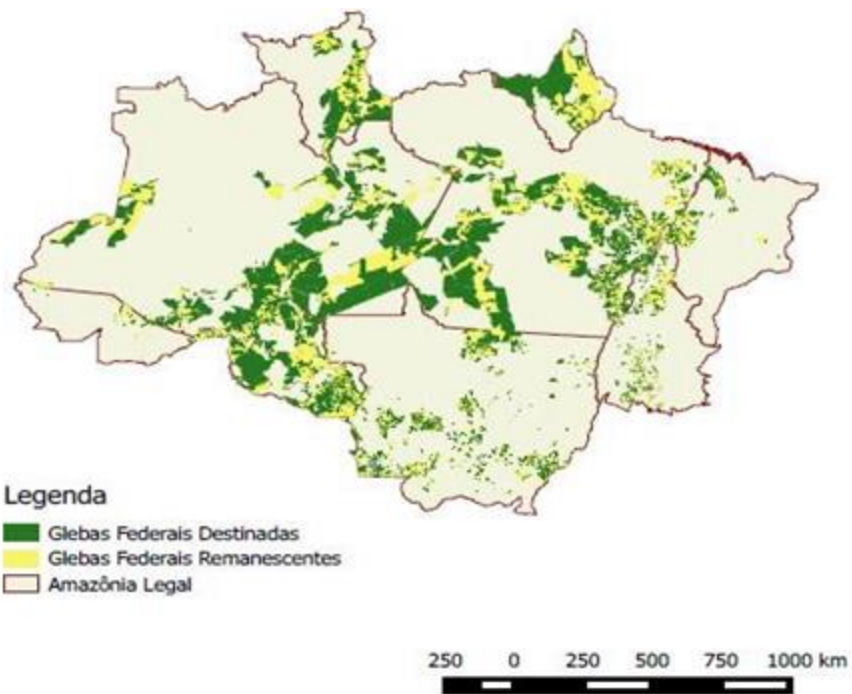


Figura 4.2 Terras públicas federais destinadas e não destinadas à Amazônia Legal em 2009.
Fonte: Relatório Técnico SERFAL/Sead (2018).

O processo de agendamento da Lei nº 11.952 de 2009 foi marcado por fortes disputas, não somente envolvendo diferentes setores da sociedade, mas também grupos de interesses dentro

do próprio governo, representados nas figuras do então Ministro de Assuntos Estratégicos da Presidência da República, Mangabeira Unger, que defendia a criação de uma nova agência executiva, fora do INCRA, e que fosse capaz de coordenar o processo de regularização fundiária na região da Amazônia Legal, evidenciando a inoperância da autarquia nas políticas fundiárias e, por outro lado, o então Ministro do Desenvolvimento Agrário - MDA, Guilherme Cassel, que se posicionava de forma contrária a proposta, defendendo a permanência da pauta sob competência do INCRA. Tal embate terminou com o Presidente Luís Inácio Lula da Silva optando por uma estrutura híbrida, onde a coordenação estratégica da política foi delegada ao MDA, mas a execução da política permaneceria com o Incra (Valor Econômico (2009)).^{61 62 63}

Assim sendo, em 2009, a política fundiária passou a ter um novo arranjo institucional que se materializou no Programa Terra Legal Amazônia, o qual agrupava funcionários públicos oriundos da antiga autarquia, o INCRA, e funcionários oriundos do novo ministério, o MDA.

Além desse novo arranjo institucional, o Terra Legal surgiu em caráter extraordinário, com prazo determinado de vigência de cinco anos, renováveis até igual período, pressionando os respectivos gestores, que deveriam se esforçar para cumprirem os objetivos da política considerando um intervalo de tempo relativamente curto e ambicioso (Lei nº 11.952 (2009)).

Dessa forma, a nova política exigia celeridade da ação Estatal sobre o caos fundiário instalado na Amazônia Legal, tanto para fins de ordenamento territorial e regularização fundiária, quanto para fins de inibir o avanço do desmatamento e os conflitos agrários, os quais vinham sendo motivos de denúncias no âmbito nacional e internacional.

4.1. Aspectos Jurídicos

Sobre a Lei 11.952/2009, esta deveria ser instrumento para beneficiar principalmente as pequenas e médias ocupações rurais e os municípios incidentes em terras públicas federais, bem como funcionar como um subsídio capaz de facilitar a fiscalização ambiental a identificar os infratores.

⁶¹Ver matéria “Governo lança programa contra caos fundiário na Amazônia”. <https://www.cartamaior.com.br/?/Editoria/Meio-Ambiente/Governo-lanca-programa-contr-caos-fundiario-na-Amazonia/3/14803>

⁶²Senado Federal. 2008. *Cresce divergência sobre criação de agência de regularização fundiária* <http://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/489747>

⁶³Valor Econômico. 2009. *Ministros travam disputa sobre regularização de terras* <https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/447646/noticia.htm?sequence=1&isAllowed=y>

À época, de acordo com a referida lei, a regularização do imóvel se daria de forma gratuita em área contínua de até 1 módulo fiscal (MF)⁶⁴, que corresponderia em média 100 hectares. Nas áreas entre 1 e 4 módulos fiscais, média de 400 hectares, se cobraria o valor mínimo simbólico. Nas áreas acima de 4 módulos fiscais e até 1.500 hectares, o valor seria calculado com base no mercado de terras.

Entre os requisitos formais impostos aos posseiros para fazer jus à regularização fundiária, exigia-se ter posse de terra não superior a 1.500 hectares; ser brasileiro nato ou naturalizado; não ser proprietário de imóvel rural em qualquer parte do território nacional; praticar cultura efetiva na área em regularização; ocupar e explorar a área de forma direta, mansa e pacífica, por si ou por seus antecessores, em data anterior 01 de dezembro de 2004; não ter sido beneficiado por programa de reforma agrária ou de regularização fundiária de área rural, ressalvadas as situações admitidas pelo MDA; não exercer cargo ou emprego em órgãos públicos de gestão de terras federais e estaduais. Por fim, conforme a Lei n.º 11.952, os posseiros deveriam recuperar as áreas degradadas, que pelo Código Florestal, na região amazônica deveria corresponder a 80% da área do imóvel.

Além desses posseiros, seriam beneficiados com esta medida política as pessoas que já possuíam títulos expedidos pelo Incra antes de 2009, mas que estavam pendentes de análise de cláusulas resolutivas.⁶⁵

As prefeituras municipais também seriam beneficiadas naquele processo, uma vez que seria possível transferir para os municípios o domínio de terras públicas federais consolidadas ou de expansão urbana com áreas inferiores a 1.500 hectares, onde estivessem situados bairros, vilas ou distritos urbanos. Assim, a Lei n.º 11.952 trouxe dispositivos que tratavam dos procedimentos para a doação das áreas da União às prefeituras (pré-titulação).

A prefeitura entraria com o requerimento de regularização fundiária, seja para áreas urbanas consolidadas (já ocupadas) ou para expansão urbana. A primeira, referindo-se às áreas com sistema viário implantado, com vias de circulação pavimentadas ou não, e com a existência de

⁶⁴“Módulo fiscal é uma unidade de medida, em hectares, instituída pela Lei nº 6.746, de 10 de dezembro de 1979. É fixado pelo INCRA para cada município levando-se em conta: (a) o tipo de exploração predominante no município (hortifrutigranjeira, cultura permanente, cultura temporária, pecuária ou florestal); (b) a renda obtida no tipo de exploração predominante; (c) outras explorações existentes no município que, embora não predominantes, sejam expressivas em função da renda ou da área utilizada; (d) o conceito de propriedade familiar. A dimensão de um módulo fiscal varia de acordo com o município onde está localizada a propriedade. O valor do módulo fiscal no Brasil varia de 5 a 110 hectares”. <https://www.embrapa.br/codigo-florestal/area-de-reserva-legal-arl/modulo-fiscal>

⁶⁵ As cláusulas resolutivas são as condições estabelecidas no título de terra e que, uma vez cumpridas, permitem que a propriedade da área regularizada seja definitivamente do ocupante. As cláusulas resolutivas mais comuns nos títulos antigos são: Pagamento, proibição de venda por dez anos, respeito a legislação ambiental, manutenção da exploração da área.

instalações ou edificações residenciais, comerciais, de serviços, industriais ou institucionais, bem como equipamentos públicos urbanos e comunitários. A segunda referindo-se às áreas desocupadas, contíguas ou não, que o município desejasse obter para o crescimento da cidade, desde que a área constasse no Plano Diretor Municipal. Esse procedimento de transferência das terras ocorreria em parceria com o Ministério das Cidades, a Secretaria do Patrimônio da União (SPU) e o Conselho de Defesa Nacional (CDN), a partir do georreferenciamento dessas áreas.

Em síntese, de acordo com a Lei n.º 11.952/2009 era necessário:

- a *identificação das terras*, etapa que incluía o levantamento das glebas públicas federais arrecadadas em cada região. Esse trabalho seria executado nos arquivos das unidades regionais do Incra pelos setores de cartografia. Em seguida, seria feita a verificação dos registros dessas áreas junto aos Cartórios de Registro de Imóveis;

- o *georreferenciamento*, que consistia no trabalho de medição dos imóveis rurais e urbanos, a descrição de suas características, limites e confrontações, a identificação dos ocupantes e as características das ocupações rurais e, se necessário, medir também áreas que já tinham sido objeto de destinação em épocas passadas, por força da legislação de registro de imóveis vigente;

66

- o *cadastramento dos posseiros*, que consistia em uma etapa realizada em campo ou nos escritórios regionais, por agentes públicos;

- a *consulta de interesse das terras a outros órgãos de terra*, uma vez que outras instituições públicas também eram detentoras de terras, não podendo haver sobreposições. No caso da transferência de terras para municípios o processo se dava de forma indireta, com a participação do Ministério das Cidades. Para os estados, a transferência era feita de forma direta, pois estaria condicionada à autorização do Congresso Nacional, ocorrendo depois de cumpridas as determinações especificadas em lei. Para órgãos públicos federais, as transferências ocorreriam após o georreferenciamento, por meio de Ato Administrativo;

- a *verificação de cláusulas resolutivas*, que consistia na análise da documentação de áreas que já tinham sido titulados anteriormente a 2009, ano da medida. O objetivo era identificar se os detentores dos documentos cumpriram as obrigações previstas em lei, ou se a área deveria ser revertida novamente ao patrimônio público por descumprimento das cláusulas pactuadas;

- a *titulação*, que seria o processo de análise e emissão dos títulos de domínio dos imóveis. Essa etapa só poderia ocorrer após a junção do georreferenciamento, do requerimento e dos documentos que atendessem a todos os critérios formais. No caso de áreas localizadas em faixa

⁶⁶ Conforme Lei nº 10.267, de 28 de agosto de 2001, que altera a Lei nº 6015, de 31 de dezembro de 1973.

de fronteira seria ainda necessário o assentimento prévio do Conselho de Defesa Nacional (CDN) conforme Portaria MDA nº 24 de 30 de abril de 2010;

- a *análise de cláusulas resolutivas para obtenção do título definitivo* no caso dos beneficiários titulados após 2009, a qual trazia condicionantes que exigiam o aproveitamento racional da área, o cumprimento da legislação ambiental e trabalhista, bem como ao atendimento dos prazos e condições de pagamento dos títulos.

Assim sendo, a *Figura 4.3* explica a cadeia de processos relativa ao Programa Terra Legal:

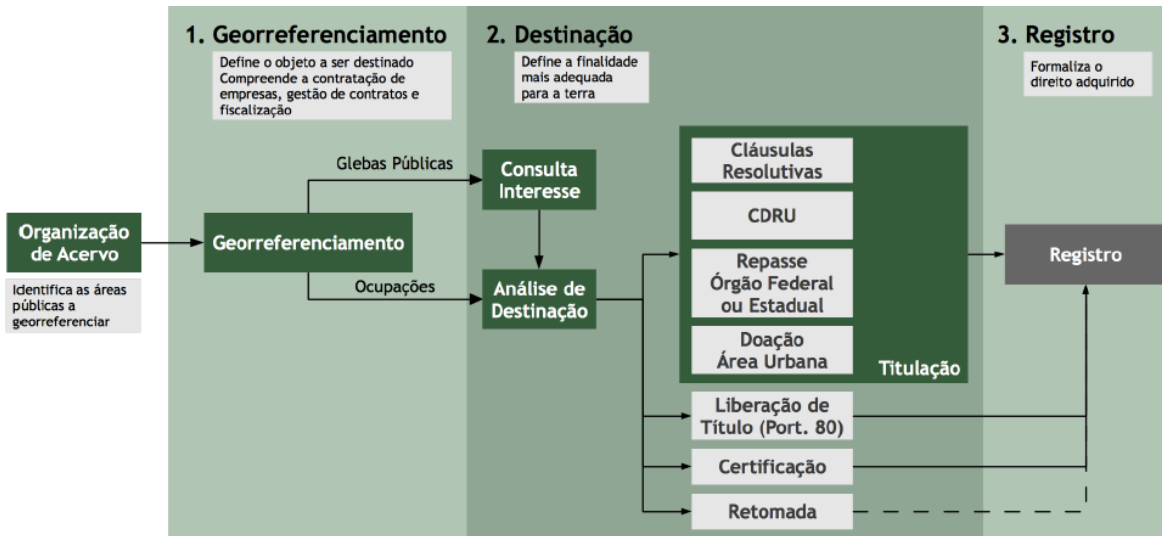


Figura 4.3 Cadeia de processos do Programa Terra Legal.
 Fonte: Fichas do Programa Terra Legal, 2015.

Durante uma década, o Terra Legal se consolidou por meio dos seguintes instrumentos normativos:⁶⁷

Leis:

Lei 11.952/2009;^{68 69}

⁶⁷ Os normativos apresentados tem foco nas terras situadas em áreas da União no âmbito da Amazônia Legal.

⁶⁸ A Lei 11.952 de 2009 dispunha sobre regularização fundiária em terras da União, âmbito da Amazônia Legal, alterando a Leis n.º 8.666/1993 e 6.015/1973;

⁶⁹ Concomitante a aprovação da Lei 11.952/2009, o Ministério Público Federal (MPF) entrou com a Ação Direta de Inconstitucionalidade, ADIN 4.269/2009, alegando que o normativo falhou nos assuntos que tratavam sobre: regularização em territórios quilombolas; dispensa de vistoria obrigatória para imóveis abaixo de 4 módulos fiscais; recuperação de áreas degradadas posterior à titulação; hipótese de retomada da área por desmatamento em área de preservação permanente (APP) e Reserva Legal (RL); diferenças nos prazos de alienação dos imóveis regularizados. (Brito & Barreto, 2011).

Lei 13.465/2017;⁷⁰

Outras Leis Associadas a Política do Terra Legal:

Lei 8.666 de 21 de junho de 1993 – Lei das Licitações;

Lei 10.520 de 17 de julho de 2002 – Institui a Modalidade de Licitação por Pregão Eletrônico;

Lei 7.418 de 16 de dezembro de 1985 – Consolidação das Leis Trabalhistas (CLT/Vale

Transporte);

Lei 9.527 de 10 de dezembro de 1997 – Auxílio Alimentação;

Lei 10.267 de 28 de agosto de 2001 – Cadastro de Imóveis Rurais e Georreferenciamento.

Decretos:

Decreto s/n, de 27 de abril de 2009;⁷¹

Decreto nº 6.992/2009;⁷²

Decreto nº 7.341/2010;⁷³

Decreto nº 8.273/2014;⁷⁴

Decreto nº 9.309/2018;⁷⁵

Decreto nº 9.667/2019;⁷⁶

Outros Decretos associados a Política do Terra Legal

Decreto 5.450/2005 – Pregão eletrônico;

Decreto 7.892/2013 – Regulamenta o IRP e Ata de Registro de Preços;

Decreto 95.247/1987 – Regulamenta o Vale Transporte;

Decreto 3.887/2001 – Regulamenta o Auxílio Alimentação;

Decreto 4.449/2002 – Regulamenta a Lei 10.267/2001.

Portarias:

⁷⁰ A Lei 13.465 de 2017 dispunha sobre regularização fundiária rural e urbana, sobre a liquidação de créditos concedidos aos assentados da reforma agrária, e sobre a regularização fundiária no âmbito da Amazônia Legal, alterando inclusive a Lei n.º 11.952/2009.

⁷¹ Decreto s/n, de 27 de abril de 2009, que criou o Grupo Executivo Intergovernamental (GEI), composto por Órgãos Públicos e Sociedade Civil, que tinham a função de deliberar sobre as ações do Programa;

⁷² Decreto nº 6.992 de 28 de outubro de 2009, que regulamentou a Lei nº 11.952, dispondo sobre a regularização fundiária das áreas rurais situadas em terras da União;

⁷³ Decreto nº 7.341, de 22 de outubro de 2010, que regulamentou a Lei no 11.952, para dispor sobre a regularização fundiária das áreas urbanas;

⁷⁴ Decreto nº 8.273/2014, que renovou por mais 3 anos o prazo de vigência do Programa Terra Legal, conforme previsto no Art. n.º 33 da Lei 11.952 de 2009;

⁷⁵ Decreto nº 9.309/2018, que regulamentou a Lei 11.952/2009 e a Lei 13.465/2016, ampliando sua abrangência para todo o território nacional, retirando o Terra Legal da condição de política extraordinária. Além disso, formalizou procedimentos para a Câmara Técnica de Destinação de Terras;

⁷⁶ Decreto nº 9.667/2019, transfere as competências até então atribuídas a Secretaria Especial de Agricultura Familiar e Desenvolvimento Agrário para o Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, encerrando a estrutura organizacional do Programa Terra Legal.

Portaria MDA nº 37/2009;⁷⁷
Portaria MDA nº 23/2010;⁷⁸
Portaria MDA nº 24/2010;⁷⁹
Portaria MDA nº 80/2010;⁸⁰
Portaria Serfal nº 1/2010;⁸¹
Portaria Interministerial MPOG/MDA nº 596/ 2011;⁸²
Portaria MDA nº 52/2012;⁸³
Portaria Serfal nº 1/2012;⁸⁴
Portaria MDA nº 327/2015;⁸⁵
Portaria Conjunta SEAD/INCRA nº 01/2017;⁸⁶
Portaria SEAD nº 205/2018;⁸⁷
Portaria nº 645/2018;⁸⁸

-
- ⁷⁷ Portaria MDA nº 37 de 18 de junho de 2009, que estabelecia as condições e procedimentos para o cadastro das ocupações a serem regularizadas;
- ⁷⁸ Portaria MDA nº 23 de 3 de abril de 2010, que orientava sobre os procedimentos para a regularização fundiária;
- ⁷⁹ Portaria MDA nº 24 de 30 de abril de 2010, que orientava sobre os procedimentos para a regularização de assentimento prévio junto ao Conselho de Defesa Nacional (CDN), para regularização fundiária de ocupações urbanas e rurais localizadas na faixa de fronteira na Amazônia Legal;
- ⁸⁰ Portaria MDA nº 80/2010, que estabelecia os procedimentos para análise e conclusão dos processos administrativos relativos a títulos e precários emitidos pelo Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra) até 10 de fevereiro de 2009;
- ⁸¹ Portaria Serfal nº 1 de 19 de maio de 2010, que fixava os procedimentos para definição de valor, encargos financeiros e formas de pagamento dos imóveis a serem alienados de forma onerosa;
- ⁸² Portaria Interministerial MPOG/MDA nº 596 de 22 de dezembro de 2011, que delega ao MDA competência para emissão de Concessão de Direito Real de Uso (CDRU) de imóveis rurais não passíveis de titulação;
- ⁸³ Portaria MDA nº 52/2012, que orientava sobre procedimentos administrativos para solicitação de assentimento prévio ao Conselho de Defesa Nacional (CDN), para regularização fundiária de ocupações rurais e urbanas localizadas na faixa de fronteira;
- ⁸⁴ Portaria Serfal nº 1 de 21 de agosto de 2012, que orientava sobre o procedimento para regularização fundiária de ocupações incidentes em terras públicas federais, situadas em áreas urbanas na Amazônia Legal, previstas no art. 3º da Lei nº 11.952/200;
- ⁸⁵ Portaria MDA nº 327/2015, a qual orientava sobre procedimentos de reversão de imóveis rurais localizados na Amazônia Legal.
- ⁸⁶ Portaria Conjunta SEAD/INCRA nº 01/2017, que dispunha sobre procedimentos a serem adotados no Sistema Nacional de Cadastro Rural – SNCR, em relação aos imóveis rurais cuja situação jurídica fosse posse por simples ocupação, localizados em glebas públicas federais na Amazônia Legal.
- ⁸⁷ Portaria SEAD nº 205/2018, que visava estabelecer procedimentos para emissão da Certidão de Reconhecimento de Ocupação – CRO;
- ⁸⁸ Portaria nº 645/2018, que estabelecia procedimentos para a regularização fundiária em terras incidentes na Amazônia Legal em substituição à Portaria MDA nº 23 de 2009.

Instruções Normativas e Manuais:

Instrução Normativa Nº 02 MPOG de 30 de abril de 2008 e Portaria Normativa Nº 07 de 09 de março de 2011;

Instrução Normativa Nº 03 MPOG de 15 de outubro de 2009 – Art. 7º § 3º - CBO – Código Brasileiro de Ocupações;

Norma Técnica para Georreferenciamento de Imóveis Rurais – 3ª Edição;

Manual Técnico de Posicionamento – 1ª Edição.

Manual Técnico de Limites e Confrontações – 1ª Edição

Instrução Normativa/INCRA/Nº 77/2013;

Norma de Execução/INCRA/Nº 107/2013;

Manual para Gestão da Certificação de Imóveis Rurais.

Além desses instrumentos regulatórios, outras medidas se fizeram importantes principalmente para viabilizar a eficiência dos processos fundiários, a exemplo do Parecer Conjur/MDA nº 861/2014, instituído com o objetivo de reduzir custos e agilizar a emissão de títulos de imóveis com até quatro módulos fiscais onde não houvesse conflito identificado. De acordo com esse documento, não era obrigatória a emissão de análise jurídica individualizada de processos idênticos. A publicação desse parecer geral proporcionou maior agilidade na tramitação dos processos. Tal medida tornou possível que grande parte dos processos de titulação ocorresse nos escritórios regionais, sem necessidade de encaminhamento à sede do Programa em Brasília, diminuindo, portanto, o tempo de análise.

No mesmo sentido, outros instrumentos jurídicos cobraram conformidade, melhoria dos controles internos e gestão de riscos, a exemplo dos Acórdãos do Tribunal de Contas da União (Acórdão 1587 (2016), Acórdão 1320 (2017), Acórdão 557 (2018), Acórdão 1322 (2018)).

A esse respeito, no Relatório de Gestão da Secretaria de Agricultura Familiar e Desenvolvimento Agrário (2017), nota-se um comprometimento por parte dos gestores para resolução de tais recomendações. Dentre as iniciativas identificadas, menciona-se a evolução de sistemas informatizados, a busca por agilidade, segurança e transparência no processo de titulação, ampliação de parcerias com órgãos de assistência técnica e extensão rural, universidades e demais institutos de terras. Tais medidas tinham como objetivo melhorar o direcionamento da política, oferecendo mais transparência pública, segurança jurídica nos procedimentos e eficiência no trâmite dos processos.

Portanto, observando a trajetória jurídica no contexto dessa política, de algum modo buscou-se destravar a burocracia nos trâmites processuais, uma vez que o fluxo do processo de regularização fundiária era quase sempre engessado, dependendo de aprovações e decisões de

outras instâncias externas ao Programa. Além disso, um dos objetivos dessas medidas era que o detalhamento normativo se aproximasse da realidade amazônica e conferisse maior celeridade ao rito e ao arranjo institucional.

Ainda sobre tais alterações normativas, buscava-se amenizar os requisitos da lei original, ampliando a área - requisito espacial - e o prazo - requisito temporal - exigidos para se obter a regularização fundiária, assim como, excluindo requisitos impeditivos, o que ocasionou diversas polêmicas acerca do desvirtuamento da política pública. Primeiro, porque apesar de ter surgido para realizar a regularização fundiária de pequenas e médias extensões de terra por meio de dispensa de licitação, passou com o tempo a incluir nesta modalidade a possibilidade de regularização de grandes extensões de terras, o que possivelmente viria a beneficiar os latifundiários. Segundo, porque a constante ampliação dos prazos para requerer a regularização fundiária estimula a recorrente ocupação de terras públicas, já que existe a expectativa de que a ocupação irregular venha a ser regularizada em futuro próximo. Isso teria como consequência direta a abertura de áreas para novas ocupações, estimulando o desmatamento.

Também não faltaram críticas de ambientalistas sobre a forma de pagamento das terras. O argumento nesse sentido era de que a MP nº 458 convertida em Lei nº 11.952 poderia resolver um problema imediato de regularização fundiária, mas teria efeito contrário, uma vez que a possibilidade de não pagamento pela posse ou pagamento simbólico criaria estímulos para novas invasões de terras e devastação futura (Peixoto (2009)).

Contudo, mesmo com as referidas críticas, considera-se que a formalização da Lei 11.952/2009 representou o reconhecimento do Estado Brasileiro sobre as necessidades dos povos da região amazônica, determinando a identificação e cadastramento dos ocupantes, demarcação de suas terras e posterior regularização fundiária, objetivando a garantia dos direitos legítimos de posse, inaugurando o atual debate acerca da governança de terras no Brasil, pois apresenta diversos dispositivos que se aproximam daquilo que, no futuro próximo, seria disposto por meio de diretrizes globais.

Destaca-se também que a Lei nº 11.952/2009 representou parte do compromisso que o Governo Brasileiro assumiu na agenda política iniciada em 2003, sendo um dos esforços empreendidos para alinhar as políticas nacionais ao diálogo internacional sobre a segurança alimentar e o direito à terra.

4.1.1. Principais aprimoramentos no marco legal

Diante dos desafios apresentados ao longo dos anos de vigência do Programa Terra Legal, foram realizadas mudanças na legislação como forma de adequar a política à realidade e dinâmica da

região amazônica, pois apesar de a Lei 11.952/2009 ter sido inovadora em muitos sentidos enquanto política de terra, ela considerou o conhecimento disponível à época sobre a realidade fundiária na respectiva região.

Ao longo dos anos, conforme foram sendo apresentados os desafios para a execução da política pública, novos entendimentos foram se consolidando sobre a realidade e dinâmica regional, bem como sobre características específicas relativas aos beneficiários da política.

Destacadamente, dentre os dispositivos presentes no marco legal que se mostraram obstáculos para efetividade da política junto aos ocupantes de terra, vale mencionar as exigências quanto à comprovação de cultura efetiva, formas de pagamento, certificação do imóvel e condicionantes para o registro.

Nesse sentido, a gestão estratégica do Terra Legal passou a empreender esforços no sentido de aprimorar o marco legal vigente, os quais se materializaram na Lei n.º 13.465 de 2017. Nesse instrumento jurídico, foram incorporados importantes inovações no procedimento de regularização fundiária, a exemplo da mudança de paradigma quanto ao conceito de cultura efetiva, que passou a considerar usos mais sustentáveis como extrativismo, turismo rural, serviços ambientais, diferenciando-se do conceito anterior, restrito a pecuária e agricultura.

Outro ponto de destaque foi o Decreto n.º 9.309 de 2018, que criou a Certidão de Reconhecimento de Ocupação - CRO, que consistiu num reconhecimento prévio do direito de posse para o beneficiário do Programa, visando agilizar a sua inserção na atividade econômica produtiva do país. Por meio desse instrumento, o ocupante de terra teria a possibilidade de conseguir acessos a outras políticas públicas, a exemplo de crédito rural.

Dentre os requisitos para fazer *jus* a CRO, o beneficiário deveria ter um processo de regularização fundiária formalizado junto ao Terra Legal; ter a respectiva ocupação georreferenciada e cadastrada no Sistema de Gestão Fundiária - SIGEF; ter ocupado ou explorado a terra anteriormente a 2008; não ter indícios de fracionamento fraudulento da unidade econômica de exploração da ocupação, o que era verificado por meio de sensoriamento remoto; não ter embargos ambientais ou infração ambiental em nível federal; não constar no cadastro de empregadores que tenham submetido trabalhadores à condição análoga à de escravo do Ministério do Trabalho e emprego.

Além desses requisitos, ficavam impedidos de receberem a CRO os ocupantes de terras públicas em áreas reservadas à administração militar federal e outras finalidades de utilidade pública; em áreas tradicionalmente ocupadas por população indígena, tradicional ou quilombola; em unidades de conservação incompatíveis com a regularização fundiária nos termos da Lei n.º

11.952/2009; em áreas de acessões e benfeitorias federais; e em área de interesse público ou social.

4.2. Aspectos Organizacionais

Ancorado na agenda governamental iniciada em 2003, durante o governo do Presidente Lula, o Programa Terra Legal foi pensado como uma inovação em política pública fundiária, exigindo um novo arranjo quanto a sua estrutura organizacional, que fosse inclusive desvinculada do formato tradicional da antiga autarquia, o INCRA.

4.2.1. Estrutura Organizacional

A saber, durante o período de elaboração da norma, ocorreram disputas internas no governo que, por um lado, defendiam a criação de uma nova agência executiva, fora do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra) e, por outro lado, um grupo que defendia a permanência daquela nova política dentro da estrutura do INCRA (MDA (Carta Maior (2009)).⁸⁹

Considerando esse contexto, o Presidente da República optou por uma estrutura organizacional híbrida, onde a coordenação estratégica ficou delegada ao MDA, mas a execução da política permaneceu no Incra (Carta Maior (2009)).

Assim sendo, à época, vinculado ao MDA funcionavam a Secretaria Extraordinária de Regularização Fundiária da Amazônia Legal - SERFAL, o Departamento de Planejamento, Monitoramento e Avaliação, a Coordenação Geral de Tecnologia da Informação, além de nove Coordenações Regionais de Regularização Fundiária (MDA (2014)).

Já na estrutura do INCRA funcionavam a Superintendência Nacional de Regularização Fundiária na Amazônia Legal – SRFA, a Coordenação Geral de Cadastro e Cartografia, a Coordenação Geral Administrativa e a Coordenação Geral de Regularização Fundiária, sendo que cada uma dessas coordenações possuía suas respectivas divisões. Além dessas divisões, a

⁸⁹ “O processo de agendamento foi marcado por fortes disputas internas, entre grupos do governo. De um lado estava o Ministro de Assuntos Estratégicos da Presidência da República, Mangabeira Unger, que defendia a criação de uma nova agência executiva, fora do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra), e que fosse capaz de coordenar o processo de regularização fundiária na região da Amazônia Legal. Do outro lado estava o Ministro do Desenvolvimento Agrário (MDA), Guilherme Cassel, que se posicionava de forma contrária a proposta. Tal embate terminou com o Presidente Luís Inácio Lula da Silva optando por uma estrutura híbrida, onde a coordenação estratégica ficasse delegada ao MDA, mas a execução da política permanecesse no Incra.” (Carta Maior, 2009). Disponível em: <https://www.cartamaior.com.br/?/Editoria/Meio-Ambiente/Governo-lanca-programa-contra-caos-fundiario-na-Amazonia/3/14803>

SRFA contava com nove divisões regionais de regularização fundiária, responsáveis pelas atividades operacionais (MDA (2014)).

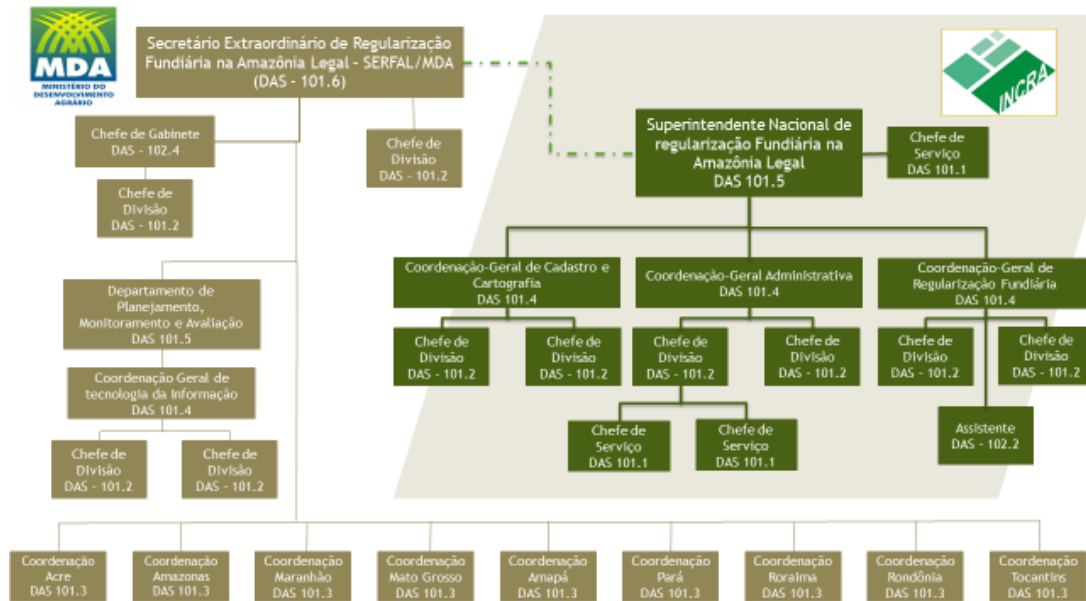


Figura 4.4 Organograma do Programa Terra Legal, 2009.
Fonte: Relatório de Gestão do INCRA, 2012.

Anteriormente à vigência do Terra Legal, os processos de regularização fundiária eram tratados de forma descentralizada em cada Superintendência Regional (SR) do INCRA, de modo que a aplicação dos recursos de cada unidade gestora (UG) dependia da decisão do respectivo superintendente regional, que nem sempre priorizava as ações de regularização fundiária, o que acabava comprometendo a padronização das decisões e o uso dos recursos disponíveis (MDA (2014)).

Ao contrário desse formato, a política de regularização fundiária na Amazônia Legal passou a ter uma unidade gestora centralizada na Sede do Programa, em Brasília, podendo alocar os recursos para cada região considerando as especificidades da política em cada Estado. No mesmo sentido, por meio de capacitações, reuniões e mutirões, um comando central promovia a parametrização de metodologias e procedimentos com orientação para resultados (MDA (2014)).

Vale recordar que, sobre o INCRA pesava a imagem de ser uma estrutura burocrática tradicional e pouco eficiente quanto à política pública de regularização fundiária, especialmente na região amazônica. Portanto, o arranjo institucional proposto para o Terra Legal se apresentava como uma alternativa supostamente capaz de resolver o caos fundiário existente naquela região.

Para isto, a política pública seria contemplada com recursos orçamentários e financeiros, recursos humanos, logísticos e tecnológicos, que se fizessem necessários ao alcance dos resultados, os quais estavam associados ao reconhecimento dos direitos legítimos de posse (MDA (2014)).

No entanto, em 2016, o MDA passou por duas mudanças institucionais, a primeira por meio da Medida Provisória nº 726, de 12 de maio de 2016, que alterou e revogou os dispositivos da Lei nº 10.683, de 28 de maio de 2003, que dispunha sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios, tendo como consequência a extinção do MDA e transferência das suas competências para o Ministério do Desenvolvimento Social - MDSA. A segunda, por meio do Decreto nº 8.780, de 27 de maio de 2016, que transferiu as competências do MDA, que estavam com o MDSA, para a Secretaria Especial de Agricultura Familiar e do Desenvolvimento Agrário, vinculada à Casa Civil da Presidência da República.

Dentre as questões mais relevantes no contexto dessas mudanças importa mencionar aquelas impostas por meio da Medida Provisória nº 759, de dezembro de 2016, quando o governo transferiu em definitivo, do INCRA para a SEAD, as competências referentes à regularização de terras públicas federais na Amazônia Legal, o que fez com que o Terra Legal passasse a ser uma política de caráter permanente, alterando o Art. n.º 33 da Lei 11.952, de 2009.

Sobre tais mudanças, a Nota Técnica da SERFAL (2017) justificou a necessidade de reestruturação da estrutura organizacional do Terra Legal, apontando problemas pontuais associados a velha estrutura híbrida, a saber:

- Incongruência perante as premissas do direito administrativo, conforme mencionado, com a imposição de uma relação de submissão de um ente da esfera autárquica a um ente da administração direta;
- duplicação de um conjunto significativo de processos de apoio, tais como gestão de pessoas, orçamento, gestão da tecnologia da informação, ocasionando por vezes ineficiência e complexidade desnecessária;
- “crise na identidade” organizacional dos servidores do Programa Terra Legal que atuando em uma estrutura híbrida são obrigados a conviver com duas culturas organizacionais distintas, e muitas das vezes contraditórias – por exemplo, os servidores do Programa possuem dúvidas ao se identificar, se como INCRA ou SEAD;
- complexidade e alto custo de transação para gestão da infraestrutura de informação do Programa Terra Legal que precisa negociar e atender requisitos de tecnologia de informação de duas instituições diferentes;
- dificuldades para conciliar metas e diretrizes inconsistentes na implementação de projetos e melhorias – exemplo da implementação do SEI (Sistema Eletrônico de Informação) que possui prioridades diferentes para INCRA e SEAD (SERFAL (2017)).

Apesar das críticas à estrutura híbrida do Terra Legal, tal característica influenciou nas decisões dos gestores cotidianamente, pois estas eram diretamente e indiretamente impactadas

pela sensação de pertencimento e não pertencimento a ambas as estruturas - Incra e MDA. Isso é o que se verifica nos Relatórios de Gestão dessas instituições após 2012, o que de certo modo promovia uma fuga dos ditames burocráticos de uma ou de outra instituição, toda vez que as respectivas regras se tornavam um entrave ao andamento dos processos, portanto, favorecendo a adesão de uma gestão para resultados.

A respeito da nova configuração organizacional, o Terra Legal passou a ser coordenado por meio da Subsecretaria de Regularização Fundiária da Amazônia Legal (SERFAL), vinculada à Secretaria de Agricultura Familiar e Desenvolvimento Agrário (SEAD), ligada à Casa Civil da Presidência da República. Por outro lado, as ações operacionais passaram a ser competência da Diretoria de Regularização Fundiária, a qual contava com três coordenações operacionais em Brasília e nove escritórios estaduais (um em cada estado da Amazônia Legal), onde estavam vinculadas 12 divisões regionais, sendo quatro destas pertencentes ao Estado do Pará, conforme demonstra a *Figura 4.5*:

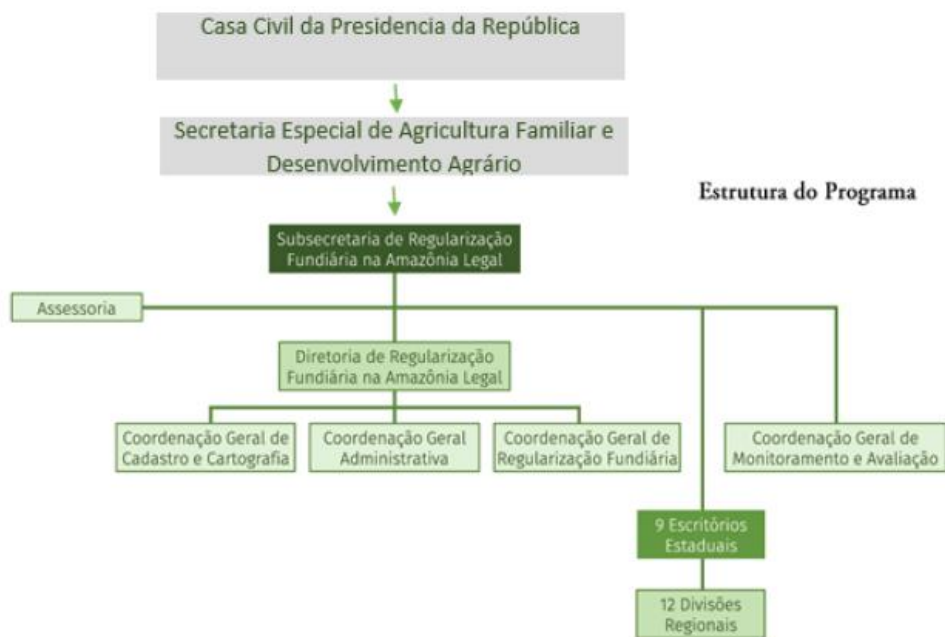


Figura 4.5 Organograma do Programa Terra Legal após 2017.
 Fonte: (SERFAL/GIZ (2016)).

4.2.2. Grupo Executivo Interministerial – GEI

Paralelamente ao desenho organizacional mencionado foi criado o Grupo Executivo Intergovernamental (GEI), Decreto s/n, de 27 de abril de 2009, que tinha a função de deliberar sobre as ações do Programa Terra Legal. Esse grupo consistia em uma estrutura de governança composta por órgãos públicos do Governo Federal associados à questão fundiária, bem como

representantes de todos os Governos Estaduais da Amazônia Legal, representantes da sociedade civil interessados – ambientalistas e agricultores – e também o Ministério Público Federal.⁹⁰

Observando o papel atribuído ao GEI no contexto do Programa Terra Legal, percebe-se que essa estrutura foi pensada como forma de garantir que nessa política de terra fosse assegurado um ambiente democrático, de consulta e participação, no intuito de garantir que os direitos legítimos de posse fossem assegurados.

Dentre as funções atinentes ao GEI, menciona-se:

I - aprovar diretrizes e estratégias para a ação governamental relativa à regularização fundiária na Amazônia Legal; II - estabelecer metas de regularização fundiária na Amazônia Legal e o cronograma para o seu cumprimento; III - promover as articulações necessárias, inclusive com estados e municípios, para a eficaz implementação das ações de que trata o inciso I; IV - coordenar a atuação dos órgãos e entidades envolvidos na implementação das ações de regularização fundiária na Amazônia Legal; V - acompanhar a execução das ações e avaliar os seus resultados; e VI - dirimir os conflitos de interesse entre os Ministérios ou órgãos públicos federais que tenham como objeto áreas ocupadas a serem regularizadas na Amazônia Legal (Decreto s/n, de 27 de abril de 2009).

No âmbito das coordenações estaduais, o Programa Terra Legal contava com outras estruturas semelhantes ao GEI, denominadas Grupos Executivos Estaduais – GEEs e Grupos de Acompanhamento e Controle Social – GACS, que se reuniam previamente ao GEI, como forma de dialogar sobre as ações implementadas e propor soluções (MDA (2014)).

Notadamente, essa estrutura de governança diz muito sobre as características do ambiente democrático no governo brasileiro à época da criação do Terra Legal, que teve mais força durante a permanência do Partido dos Trabalhadores (PT) no poder executivo (MDA (2014)).

Nota-se que, ao longo dos anos, as reuniões do GEI tornaram-se menos frequentes e, após 2016, observa-se pouca referência ao GEI nos documentos oficiais. Mais tarde, este grupo veio a ser extinto por meio do Decreto n.º 9.759/2019, que também excluiu todos os colegiados – comissões, conselhos, comitês – da administração pública federal.

⁹⁰ Decreto s/n, de 27 de abril de 2009. *Cria o Grupo Executivo Intergovernamental (GEI) para a Regularização Fundiária na Amazônia Legal e dá outras providências.* http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2009/Dnn/Dnn12015.htm

4.2.3. O Planejamento Plurianual no Terra Legal

O Planejamento Plurianual – PPA - é previsto no artigo nº 165 da Constituição Federal e foi regulamentado pelo Decreto nº 2.829, de 29 de outubro de 1998, o qual estabelece diretrizes, objetivos e metas da Administração Pública de médio prazo, por um período de 4 anos. O objetivo é organizar as ações do governo em programas que resultem em bens e serviços para a população.

Tendo em vista que o PPA 2008-2011 é anterior a criação do Programa Terra Legal Amazônia, as metas relativas a essa política foram incorporadas às metas do INCRA, as quais valiam para todo território nacional e não somente para a região amazônica. Dessa forma, as ações da política foram associadas ao Programa 0138 - *Gerenciamento da Estrutura Fundiária e Destinação de Terras Públicas* - que tinha como objetivo geral, *promover a reforma agrária, dar acesso à terra e propiciar conhecimento para produção de alimentos, renda e cidadania no campo*; e como objetivos específicos, *conhecer a efetiva distribuição, concentração, regime de domínio, posse e uso da terra, bem como assegurar a gestão fundiária nas terras públicas e incorporar as terras federais à reforma agrária*.

Somente a partir do PPA 2012-2015, que os objetivos, metas e iniciativas específicos para o Terra Legal foram instituídos por meio do Programa 2066 – *Reforma Agrária e Ordenamento da Estrutura Fundiária* – o qual tinha como objetivo:

Objetivo 0419 - identificar, arrecadar as terras devolutas, destinar as terras públicas a regularização fundiária nas terras federais e nas estaduais, em parceria com os respectivos governos, para a democratização do acesso à terra, com condições simplificadas para imóveis rurais pequenos e médios, bem como para a promoção dos direitos territoriais das populações quilombolas, povos indígenas e outras comunidades tradicionais e contribuir para o combate à pobreza no meio rural. (Ministério da Economia. *PPA 2012-2015*).⁹¹

Já a proposta para o PPA 2016-2019, trouxe uma série de mudanças, principalmente em relação à redação do Programa 2066 – *Reforma Agrária e Governança Fundiária* -, e tinha como objetivo 0418 – *ampliar a governança sobre a malha fundiária nacional, promovendo a regularização fundiária, qualificando a gestão, o uso da terra e dos recursos naturais*.

Comparando os programas e objetivos do PPA associados à política do Terra Legal, o que se verifica é uma aproximação dos programas e objetivos ao diálogo global sobre o direito à terra,

⁹¹ Ministério da Economia. 2021. *PPA 2012-2015*. <https://www.gov.br/economia/pt-br/assuntos/planejamento-e-orcamento/plano-plurianual-ppa/ppa-2012-2015>

que em determinado momento passa a incluir o termo governança fundiária, muito possivelmente sob influência das diretrizes internacionais VGGT.

4.2.4. O planejamento estratégico no Terra Legal

No caso específico do Terra Legal, o Programa estava alinhado ao planejamento estratégico do MDA, ainda que, por vezes, ocorresse uma orientação estratégica própria, com mapa estratégico específico.

Nesse sentido, durante o período 2013/2014, a orientação para essa política consistia em contribuir para os eixos “*Governança fundiária*” e “*Democratização do acesso à terra e conquista da paz no campo*” (INCRA, 2013), o que revela a aproximação das políticas do ministério ao disposto no diploma global VGGT, conforme aponta o *Mapa Estratégico MDA/INCRA 2013/2014* ⁹².

Vencido esse período, houve uma nova reorientação estratégica no MDA proposta para os anos 2015-2018, em que o Programa Terra Legal era uma das políticas diretamente associadas ao eixo fundiário e ao objetivo de resultado institucional “*Governança Fundiária Estruturada*”. Ao observar o mapa estratégico consolidado, ⁹³ verifica-se uma reafirmação das prioridades antes estabelecidas, porém com melhor delineamento dos eixos de atuação (MDA (2016)). Todavia, tendo em vista que houve o *impeachment* da Presidenta Dilma em meados de 2016, extinguindo o MDA e substituindo o grupo político, esse planejamento estratégico foi descontinuado.

Assim sendo, em meio a um cenário de instabilidade política/institucional, foi consolidado o Planejamento Estratégico 2017-2018, apoiado pela Cooperação Internacional GIZ. ⁹⁴ Na ocasião desse evento assumiu-se como missão “*contribuir para a governança fundiária das glebas públicas da Amazônia Legal de forma transparente, por meio do diálogo interinstitucional, favorecendo a segurança jurídica e a inclusão produtiva sustentável*”; e visão, “*ser referência nacional e internacional na promoção da governança fundiária da Amazônia Legal*”, o que evidenciou o importante papel do Programa Terra Legal na promoção da governança de terras e reforçou o compromisso dessa política com o diálogo global estabelecido a partir das VGGT (SERFAL/GIZ (2016)).

Na sequência, em meados de 2017, quando já havia sido criada a Secretaria Especial de Agricultura Familiar e Desenvolvimento Agrário – SEAD, que substituiu o MDA, e sob gestão de

⁹² Mapa Estratégico do MDA 2013 – 2014 disposto no Anexo C

⁹³ Mapa Estratégico do MDA 2015 – 2018 disposto no Anexo C

⁹⁴ Mapa Estratégico da SERFAL 2017 – 2018 disposto no Anexo C

um novo grupo político, foi consolidado um novo planejamento estratégico, o que exigia adequação do Programa Terra Legal aos novos objetivos estratégicos, tendo em vista que essa política passou a estar vinculada a nova secretaria. Nesse contexto, assume-se como missão:

Promover a política de desenvolvimento do Brasil rural, a democratização do acesso à terra, a gestão territorial da estrutura fundiária, a inclusão produtiva, a ampliação de renda da agricultura familiar e a paz no campo, contribuindo com a soberania alimentar, o desenvolvimento econômico, social e ambiental do país (SEAD (2017)).^{95 96}

Dentre os objetivos finalísticos diretamente associados ao Programa Terra Legal, buscou-se “fortalecer e ampliar as políticas de acesso à terra, priorizando o público beneficiário da SEAD e promovendo a permanência do cidadão no campo, a inclusão social e a cidadania” (SEAD (2017)).

De maneira geral, ainda que tenha ocorrido um novo planejamento estratégico envolvendo um novo grupo político, esse planejamento consolidou-se sob um longo processo democrático envolvendo as equipes de servidores e buscou alinhar-se aos objetivos previstos no PPA vigente, o que fez com que se mantivesse valores e objetivos similares aqueles que já vinham sendo pretendidos nas gestões anteriores.

Portanto, ao comparar os direcionamentos estratégicos no âmbito do Programa Terra Legal, verifica-se que reiteradamente a gestão assumiu o compromisso com a governança fundiária, o que indica que havia uma orientação para que tal política pública estivesse em conformidade com o diálogo global sobre governança de terra.

4.2.5. Aspectos da gestão para resultados

Observando características associadas a forma de gestão no Programa Terra Legal, notou-se que desde os primeiros anos dessa política, já havia uma orientação para resultados, a qual era reflexo da pressão governamental pelo cumprimento de metas de regularização fundiária, haja vista o seu curto prazo de vigência de cinco anos, renováveis por mais cinco, preconizados na Lei n.º 11.952/2009.

Em resposta às pressões por resultados efetivos, em 2012 a SERFAL passou a adotar uma metodologia de gestão denominada de ciclo PDCA (*Plan, Do, Check e Act*) (MDA (2014)), como forma de estabelecer uma rotina de melhoria contínua, negociar metas com as equipes regionais

⁹⁵ Mapa Estratégico da SEAD 2017 – 2019 disposto no Anexo C.

⁹⁶ Secretaria Especial de Agricultura Familiar e Desenvolvimento Agrário – SEAD. (2017). Relatório de Gestão 2017. <http://nead.mda.gov.br/planejamento/documento>

e planejar as ações operacionais, o que contribuiu para alterar alguns aspectos da cultura organizacional, pois adotava-se cada vez mais um paradigma gerencial, em detrimento do modelo burocrático tradicional. Os encontros eram anuais para avaliação, e trimestrais, para monitoração, envolvendo as equipes técnicas e coordenações do Programa (TCU (2014); MDA (2014)).

Dentre as atividades mais relevantes implementadas a partir desse plano de melhoria contínua, destaca-se a rotina de mapeamento de processos – diagnóstico -, que era percebida como o primeiro passo para a implementação de uma gestão para resultados, entre outras práticas de controle, acompanhamento e manutenção das ações empreendidas. O produto desse trabalho – mapas, fluxos, diagramas – era frequentemente compartilhado com as equipes regionais como forma de facilitar com que todos os envolvidos assimilassem os processos (MDA (2014); SERFAL/GIZ (2016)).

Parte do plano de melhoria se concentrava na instrução dos processos de regularização fundiária nos escritórios regionais e nas atividades de campo, realizadas quase sempre por meio de mutirões de regularização fundiária. A contínua reavaliação dessas atividades permitia identificar pontos críticos e melhorar as ações (MDA (2014); SERFAL/GIZ (2016)).

Também se investia na contínua capacitação das equipes, objetivando desenvolver competências e fortalecer a capacidade institucional do Programa, algo que se mostrou bastante custoso à época, pois as equipes estavam dispersas nos nove estados da Amazônia Legal, o que dificultava a realização dos eventos (MDA (2014); SERFAL/GIZ (2016)).

A saber, o processo de regularização fundiária exigia contínua capacitação, sendo muitas vezes complexo e dinâmico, pois apesar de haver um padrão de procedimentos pré-estabelecidos, cada requerimento possuía suas especificidades atribuídas a condição do ocupante e do imóvel, o que demandava muito conhecimento técnico associado. Portanto, considerava-se um desafio manter todas as equipes estaduais no mesmo nível de conhecimento (SERFAL/GIZ (2016)).

Buscando unificar o entendimento sobre os processos e reduzir os custos relativos às capacitações, em 2016, a coordenação do Terra Legal, juntamente com as cooperações técnicas internacionais que atuavam no Programa, desenvolveram uma plataforma de ensino a distância, que também funcionava como um meio de realizar as ações de planejamento dos mutirões de regularização fundiária, atividades operacionais, atualização normativa, instrução processual, entre outras atividades (SERFAL/GIZ (2016)).

4.2.6. A importância das cooperações técnicas

Concomitantemente ao modelo de gestão para resultados adotado no Programa Terra Legal, observa-se um intenso diálogo interinstitucional que quase sempre tinha como foco o aprimoramento dos processos internos e alcance dos objetivos da política. Nesse sentido, diferentes trabalhos e inovações realizadas nessa política foram viabilizadas financeiramente por meio de cooperações técnicas com instituições nacionais e internacionais.

Dentre as parcerias realizadas, merecem ser destacados o Acordo de Cooperação Técnica com o governo da Alemanha e o Acordo de Cooperação Técnica com a União Europeia (SERFAL/GIZ (2016)).

O primeiro consistiu em um meio de fomentar o desenvolvimento da política de regularização fundiária na região amazônica. O projeto tinha como objetivo geral melhorar a eficiência, eficácia e efetividade na destinação e titulação de terras públicas federais na Amazônia Legal. Já os objetivos específicos previam otimizar processos internos gerenciais do Terra Legal; melhorar a atuação dos escritórios regionais responsáveis pela regularização fundiária e fortalecer o papel do Programa na construção da governança fundiária na Amazônia. O projeto esteve em execução até 2020, envolvendo um volume de recursos de 6 milhões de Euros (GIZ (2018)).

Tal parceria foi gerida pela *Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ)*, que apoiou o Programa no planejamento das ações, capacitação da equipe, intercâmbio de experiências e sistematização das aprendizagens geradas (GIZ (2018)).

Em setembro de 2015, por exemplo, integrantes da equipe do Terra Legal participaram de um curso sobre gestão de terras, bem como de visitas técnicas e sessões de intercâmbio em diversas cidades da Alemanha, em que vivenciaram processos de regularização fundiária devido à reunificação do país (SERFAL/GIZ (2016)).

Outra parceria relevante refere-se a Cooperação Técnica com a União Europeia, lançado em 2017, via “Projeto de Apoio ao Programa Terra Legal”, o qual objetivava dar suporte ao processo de regularização fundiária nos estados do Pará, Amazonas, Mato Grosso e Amapá. Nesse caso, o orçamento total da ação era de 5.735.159,00 de EUR (cinco milhões, setecentos e trinta e cinco mil e cento e cinquenta e nove euros) em que a União Europeia contribuiria com 4.000.000,00 milhões de EUR (quatro milhões de euros).⁹⁷

Esta iniciativa tinha previsão de 48 meses e deveria beneficiar 8.500 famílias que viviam em terras da União nos estados abrangidos pelo projeto (Pará, Amazonas, Mato Grosso e Amapá).

⁹⁷ Informações obtidas por meio de pedido de acesso externo ao Sistema Eletrônico de Informações – SEI, Processo nº 0428501, do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento. <https://sistemasweb.agricultura.gov.br/pages/SEI.html>

O projeto buscava contribuir para o aperfeiçoamento da gestão das terras na Amazônia Legal, por meio da implementação de mecanismos de governança e para o desenvolvimento de abordagens inovadoras para o processo de regularização fundiária.

Além dessas cooperações mencionadas, outras parcerias foram realizadas com outros órgãos federais e estaduais para compartilhamento de bases de dados e consulta de informações, a exemplo de parcerias com o Serviço Florestal Brasileiro, Ministério do Trabalho e Emprego, entre outros.

Dentre os diversos parceiros do Programa Terra Legal ao longo da sua vigência, identificou-se:

Ambiente Interno

- Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – INCRA;
- Ministério do Desenvolvimento Agrário
- Advocacia Geral da União – AGU (Consultoria Jurídica – Conjur)

Ambiente Externo

- Ministério das Cidades;
- Conselho de Defesa Nacional – CDN;
- Gabinete de Segurança Institucional;
- Casa Civil da Presidência da República;
- Ministério do Meio Ambiente;
- Ministério do Trabalho e Emprego;
- Banco do Brasil;
- Serviço Florestal Brasileiro – SFB;
- Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade – ICMBio;
- Instituto Brasileiro do Meio Ambiente – IBAMA;
- Fundação Nacional do Índio – Funai;
- Secretaria de Patrimônio da União do Ministério do Planejamento - SPU;
- Centro Gestor e Operacional do Sistema de Proteção da Amazônia - Censipam;
- Governos Estaduais da Amazônia Legal;
- Conselho Nacional de Justiça (CNJ);
- Associação dos Notários e Registradores do Brasil (Anoreg);
- Organizações de representação dos produtores rurais e agricultores familiares;
- *Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit – GIZ;*
- União Europeia – UE.

Em que, tais parcerias eram realizadas no âmbito bilateral ou multilateral por meio de instâncias como o Grupo Executivo Intergovernamental - GEI; do Plano de Ação para Prevenção e Controle do Desmatamento na Amazônia Legal (Decreto s/n, de 3 de julho de 2003), do Comitê Gestor do Plano de Desenvolvimento Regional Sustentável do Xingu – CGDEX (Decreto no 7.340, de 21 de outubro de 2010), ou da Câmara Técnica de Destinação de Terras Públicas (CT), que será objeto da próxima seção.

Por fim, a importância das cooperações técnicas no Terra Legal com outras instituições não é somente por ter sido um meio para a melhoria dos processos internos, mas por ter sido uma alternativa aos frequentes contingenciamentos orçamentários do governo federal e a pesada carga burocrática nos processos licitatórios.

4.3. Aspectos Técnicos

Uma vez caracterizados os aspectos jurídicos e organizacionais que consolidaram o Programa Terra Legal, importa apresentar os aspectos técnicos associados a essa política pública fundiária.

Destacadamente, ao observar o histórico das políticas de terras do Brasil, as quais antecederam o Terra Legal, conclui-se que esta política esteve na vanguarda das inovações mais relevantes atinentes ao sistema de administração de terra brasileiro, pois tais inovações alteraram consideravelmente a forma como são tratadas as informações sobre terras no país, assegurando a qualidade, a integridade, a transparência e a eficiência dos dados (MDA (2014), SERFAL/GIZ (2016)).

A saber, sendo competência deste Programa georreferenciar, cadastrar, regularizar e destinar áreas e imóveis localizados em terras públicas federais na Amazônia Legal, fazia-se necessário estabelecer metodologias e consolidar um sistema de informações que fosse capaz de gerir todos os dados disponíveis sobre essas terras (MDA (2014), SERFAL/GIZ (2016)).

Na época em que o Terra Legal foi criado, as metodologias e sistemas disponíveis eram obsoletos, com pouca transparência, baixa precisão espacial, pouco eficientes e insuficientes para sanar as incongruências desde sempre existentes entre o cadastro e registro de terra no Brasil (MDA (2014), SERFAL/GIZ (2016)).

Objetivando sanar essas incongruências e viabilizar a efetividade daquela política pública, os gestores e principalmente a equipe técnica – servidores públicos - passaram a empreender uma série de iniciativas visando a modernização dos processos (MDA (2014), SERFAL/GIZ (2016)). É o que se verifica no processo de implementação dos diferentes módulos do Sistema de Gestão Fundiária e do sistema de informações gerenciais – *gestão à vista*. Essas iniciativas foram

viabilizadas financeiramente quase sempre com recursos oriundos de cooperações técnicas ligadas ao programa.

Desse modo, entende-se que a política fundiária empreendida no contexto do Terra Legal não se limitou a cumprir seus objetivos utilizando instrumentos já existentes, mas apresentou-se inovadora, com real aperfeiçoamento do sistema de administração de terra do país, o que se observa na experiência:

4.3.1. Da Câmara Técnica de Destinação de Terras Públicas (CT)

A implementação da Câmara Técnica de Destinação de Terras Públicas (CT) no âmbito do Programa Terra Legal se apresenta como um dos pontos mais inovadores tanto para as questões organizacionais, quanto técnicas. Sua relevância consiste não somente por ter facilitado a desburocratização dos processos fundiários e destinação de terras, mas por ter integrado na sua estrutura organizacional um espaço democrático e de governança fundiária (MDA (2014), SERFAL/GIZ (2016)).

A CT surgiu por meio da Portaria Interministerial nº 369 de 4 de setembro de 2013, que envolvia o Ministério do Meio Ambiente e Ministério do Desenvolvimento Agrário, tendo como objetivo agilizar o processo de consulta de terras a outras instituições e qualificar o processo de decisão sobre a destinação das terras públicas.

Anteriormente a CT, a realização dessas consultas era bastante engessada e pouco democrática. Por diversas razões, inclusive organizacionais e técnicas, as instituições demoravam a manifestar seus interesses sobre as respectivas áreas. Até 2013, essas consultas eram realizadas por meio de ofícios, levando meses a serem respondidas, o que tornava inviável a tomada de decisão em relação à política de terras, paralisando a regularização fundiária (MDA (2014), SERFAL/GIZ (2016)).

Portanto, a CT consistia em uma instância decisória, que atendia aos requisitos formais previstos no Decreto-Lei nº 6.992, de 28 de outubro de 2009, Art. n.º 10, que determinava que previamente a destinação e regularização fundiária das terras públicas, outras instituições associadas ao uso da terra deveriam ser consultadas.

Participavam da CT, o Ministério do Desenvolvimento Agrário, por meio da sua Secretaria Extraordinária de Regularização Fundiária na Amazônia Legal / Serfal; Ministério do Meio Ambiente (MMA), Secretaria do Patrimônio da União (SPU), Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio), Serviço Florestal Brasileiro (SFB), Fundação Nacional do Índio (FUNAI), Centro Gestor e Operacional do Sistema de Proteção da Amazônia (Censipam);

Conselho de Defesa Nacional (CDN); Ministério de Minas e Energia (MME); Ministério Público Federal (MPF); e o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra).

Em síntese, a CT era integrada por diferentes instituições associadas ao uso da terra, que dialogavam em reuniões ordinárias, onde as decisões sobre a destinação de terras públicas atendiam a requisitos técnicos, de transparência e eficiência, o que contribuiu para melhorar consideravelmente o conhecimento sobre a malha fundiária nacional e para agilizar o processo de regularização fundiária na região amazônica.

Por meio da CT o Terra Legal efetivamente aprimorou as decisões sobre as terras a serem destinadas, observando as diferentes realidades existentes e direitos legítimos de posse adjacentes.

4.3.2. Do georreferenciamento

Dentre as atribuições do Terra Legal uma das mais relevantes consistiu em georreferenciar as terras públicas - medir as áreas, descrever suas características, limites e confrontações. Esse trabalho era realizado no local, a partir de levantamentos topográficos e preferencialmente utilizando o Sistema Global de Navegação por Satélite, devendo estar em conformidade com as normas estabelecidas pelo Incra - Norma Técnica para Georreferenciamento de Imóveis Rurais (NTGIR), Manual Técnico de Posicionamento e Manual Técnico de Limites e Confrontações (MDA (2014), SERFAL/GIZ (2016)).

No entanto, a sua realização mostrou-se inicialmente desafiadora, pois os 57 milhões de hectares de terras públicas federais a cargo do Programa encontravam-se descontínuos, espalhados nos 515 milhões de hectares da Amazônia Legal (MDA (2014), SERFAL/GIZ (2016)).

A saber, em 2009, grande parte das glebas públicas federais e ocupações territoriais tituladas e não tituladas estavam sem o georreferenciamento, sem as coordenadas da área, apresentando baixa precisão espacial. Por outro lado, havia uma exigência normativa que todas as posses fossem medidas previamente a área da gleba, o que retardou o processo de reconhecimento por parte da União sobre suas terras (MDA (2014), SERFAL/GIZ (2016)).

Portanto, objetivando solucionar tais questões e realizar esse trabalho de georreferenciamento das terras públicas, o qual se apresentava hercúleo ao considerar uma região de dimensões continentais como a amazônica, a estratégia adotada no Terra Legal foi a de simplificar procedimentos e ampliar a escala de trabalho a partir da contratação de empresas via pregão eletrônico. Essas empresas eram selecionadas considerando critérios como precisão técnica e política de custos (INCRA (2012), MDA (2014), SERFAL/GIZ (2016)).

Nesse sentido, além de ampliar o mercado de georreferenciamento na Amazônia Legal e dar escala ao trabalho de medição das áreas, verifica-se um ganho em transparência, uma vez que os processos relativos a tais contratações seriam amplamente divulgados.

Também se definiu tecnicamente prioridades para a escolha das áreas a serem georreferenciadas, observando critérios como: *áreas com altos índices de desmatamento; locais de implantação de grandes obras de infraestrutura; forte demanda social por regularização fundiária; ocorrência de conflitos pela terra; e áreas urbanas situadas em terras públicas federais.*

As etapas desse processo consistiam em identificar as glebas públicas nos cartórios regionais; realizar o georreferenciamento destas glebas; medir e demarcar os lotes; identificar os seus ocupantes; e enviar as coordenadas para o Sistema de Gestão Fundiária (SIGEF), de onde era possível extrair as peças técnicas (planta e memorial descritivo) dos imóveis rurais.

Até o ano de 2017, o Terra Legal havia georreferenciado um total de 170 mil parcelas de imóveis, correspondentes a 64 milhões de hectares ou 828 mil quilômetros lineares, o que equivale a aproximadamente 20 vezes a circunferência da Terra (SERFAL/GIZ (2016)).

Do total de parcelas, 1.108 eram glebas públicas federais, 155.342 eram ocupações rurais e 970 eram perímetros urbanos. Mas, além dessas, outras áreas foram georreferenciadas no âmbito do Programa, como assentamentos, unidades de conservação, terras indígenas, entre outras.

Notadamente, as ações de georreferenciamento ganharam escala durante a vigência do Terra Legal, sendo relevantes principalmente porque permitiram conhecer a malha fundiária nacional com precisão, facilitando ao Estado ter melhor capacidade de gestão sobre o seu patrimônio e viabilizar os direitos legítimos de posse.

4.3.3. Cadastro e Sistemas de Informação

Conforme foi estudado nos capítulos anteriores, quando se trata de administração de terras, uma das questões mais importantes a ser observada é a forma como se configura o cadastro.

Como verificamos no Capítulo II, no Brasil, as informações sobre terras sempre se mostraram pulverizadas, insuficientes, pouco transparentes e dispersas em inúmeros cadastros. Além disso, os cadastros consolidados até então não vinculavam as informações espaciais relativas ao imóvel com as informações registrais.

Por outro lado, apesar de existir uma lei que obrigava a realização do georreferenciamento desde 2001 – Lei 10.267 -, não havia um sistema de informação adequado para receber e validar o volumoso trabalho oriundo das empresas de georreferenciamento. Também era insuficiente a mão-de-obra especializada relativa aos servidores públicos nas divisões de

cartografia. Tais questões promoveram ineficiências principalmente nos primeiros anos de vigência da política, tornando-se urgente automatizar o processo de recepção, validação, armazenamento e disponibilização das informações cadastrais (INCRA (2012)).

Para sanar essas insuficiências e atender aos objetivos da política, gestores e servidores públicos passaram a empreender esforços para o desenvolvimento de sistemas informatizados que atendessem às respectivas necessidades e consolidasse um cadastro de terras que garantisse mais eficiência e transparência (SERFAL/GIZ (2016)).

Nesse sentido, em meados de 2010 e 2011 os servidores do Terra Legal em parceria com o Sistema de Proteção da Amazônia (Sipam) desenvolveram o Sisterleg GEO, um protótipo do que veio a ser o Sistema de Gestão Fundiária – SIGEF. Naquela altura, essa iniciativa permitiu que as informações oriundas do georreferenciamento – peças técnicas - fossem recepcionadas, tramitadas e analisadas, melhorando a gestão e controle sobre o trabalho realizado pelas empresas contratadas (INCRA (2012)).

No entanto, com o aumento da escala nas entregas de peças técnicas, fazia-se necessário investir num sistema mais robusto, que automatizasse ainda mais procedimentos e fizesse interface com os Cartórios de Registro de Imóveis.

Com foco em resultados, foi desenvolvido o Sistema de Gestão Fundiária – SIGEF, lançado em 25 de novembro de 2013, desenvolvido em parceria com INCRA, com recursos externos oriundos do Plano de Desenvolvimento Regional Sustentável do Xingu - PDRS. Por esse sistema possibilitou-se recepcionar, validar, armazenar e disponibilizar informações cadastrais georreferenciadas, de forma integrada ao Registro de Imóveis, assegurando a eficiência, segurança, impessoalidade e transparência dos dados (MDA (2014), SERFAL/GIZ (2016)).

De forma mais específica, dentre as vantagens dessa nova ferramenta, tornou-se possível:

- credenciar profissionais habilitados para realizar o georreferenciamento de imóveis;
- recepcionar dados georreferenciados padronizados;
- automatizar o processo de certificação de imóveis rurais;
- viabilizar a validação e geração de peças técnicas e memoriais descritivos;
- armazenar dados cadastrais de forma segura;
- gerir informações atinentes a parcela no caso de certificação, registro, desmembramento, remembramento, retificação e cancelamento;
- incluir ou atualizar informações de matrícula e proprietário constantes no registro de imóveis;
- suprir o setor público de informações acerca do trabalho realizado por profissionais Responsáveis Técnicos (RT), para fins de aplicar sanções em casos de trabalhos apresentados com vício comprovado, fruto de imperícia, negligência ou má-fé;

- gerir contratos de serviços de georreferenciamento, com acesso a órgãos públicos, empresas, responsáveis técnicos, fiscais, entre outros serviços e funcionalidades.

Além dessas questões, reconhece-se a notoriedade do SIGEF como instrumento de governança, pois foi um sistema que viabilizou as decisões da União sobre a destinação de suas terras na Câmara Técnica de Destinação de Terras Públicas. Nesse sentido, os órgãos de terras – INCRA, ICMBio, SFB, SPU, FUNAI - manifestaram seus interesses sobre as respectivas áreas a partir de informações padronizadas e especializadas (MDA (2014); SERFAL/GIZ (2016)).

Considerando o histórico da administração de terras no Brasil, torna-se evidente que o SIGEF foi uma das soluções tecnológicas mais inovadoras da última década, tendo sua importância sido evidenciada nos prêmios e-Gov, de melhor solução tecnológica para a administração pública e no prêmio do Congresso de Informática e Inovação na Gestão Pública, em 2014. Até o ano de 2017, 15% dos imóveis do país – 100 milhões de hectares – estavam sob a gestão desse sistema SERFAL/GIZ (2016)).

Contudo, tendo sido o SIGEF desenvolvido com recursos externos e fora do ambiente do INCRA, relata-se que, ao ser recepcionado na estrutura de tecnologia de informação dessa autarquia, surgiram diversas dificuldades de manutenção dessa ferramenta, pois faltava *know-how* do setor responsável com tecnologias de dados geoespaciais, levando o sistema ao colapso por cerca de 40 dias em 2017, paralisando os serviços prestados em todo o Brasil SEAD (2018)).

Esse problema foi solucionado por meio de um contrato de urgência celebrado no âmbito do acordo de cooperação entre o Terra Legal e a GIZ e revela que a estrutura de tecnologia do INCRA não estava preparada para recepcionar aquela inovação.

Outras inovações foram empreendidas no ambiente do Terra Legal buscando consolidar outros módulos associados a esse sistema, os quais seriam importantes para ampliar a integração e interoperabilidade das informações fundiárias (SERFAL/GIZ (2016)).

Além do módulo já desenvolvido, relativo às informações georreferenciadas, tornou-se crucial desenvolver outros sistemas automatizados que melhorasse a eficiência, a transparência e a segurança das informações nos processos de titulação das terras, de pagamento pelas terras e de acesso ao acervo fundiário (SERFAL/GIZ (2016)).

Referente ao módulo SIGEF titulação, a proposta foi desenvolvida utilizando recursos oriundos da cooperação técnica internacional do governo alemão, por meio da GIZ, e consistia em informatizar toda a tramitação do processo de titulação, reduzindo ao máximo as arbitrariedades humanas durante a análise do processo. A proposta do sistema visava atender a todas as categorias de uso – regularização fundiária das ocupações rurais, doações de áreas a municípios, destinação de terras a outros órgãos públicos (SERFAL/GIZ (2016)).

No tocante ao SIGEF Financeiro, a proposta do sistema era atender uma lacuna existente durante toda a vigência do Programa Terra Legal, quanto ao cálculo do preço da terra, emissão dos boletos e controle dos pagamentos. A ideia era automatizar, dar transparência e segurança jurídica a esse processo, integrando tais informações às instituições bancárias oficiais. No entanto, uma série de entraves, principalmente a falta de recursos financeiros e humanos, dificultaram o pleno desenvolvimento desse sistema, inviabilizando que os proprietários de terras realizassem os pagamentos pelos títulos. Esse problema tornou-se uma pauta recorrente junto ao Tribunal de Contas da União – TCU, que cobrava o Programa pelo cumprimento das cláusulas de pagamento (SERFAL/GIZ (2016)).

Outro módulo em desenvolvimento foi o SIGEF Acervo, que tinha como objetivo digitalizar, catalogar, vetorizar e tornar disponíveis documentos atinentes ao passivo fundiário, que na Amazônia Legal era formado por milhares de processos de regularização fundiária, instruídos de forma analógica anteriormente a vigência do Terra Legal. Conforme consultoria prestada junto às cooperações técnicas internacionais no Programa – GIZ e União Europeia - à época, estima-se que exista cerca de 300 mil processos a serem digitalizados (SERFAL/GIZ (2016)).

Por fim, dentre as inovações em sistemas, importa mencionar o SIGEF Resultados, um sistema desenvolvido no âmbito do Departamento de Planejamento, Monitoramento e Avaliação do Programa Terra legal, por servidores públicos da área de tecnologia da informação, sob orientação das coordenações de planejamento, cartografia e regularização fundiária. Esse sistema agregava todas as informações relativas à política de regularização fundiária, possibilitando ao gestor planejar, monitorar e avaliar em tempo real as ações da política pública SERFAL/GIZ (2016)).

Indubitavelmente, no Programa Terra Legal, o SIGEF Resultados foi o reflexo de anos de investimento em práticas gerenciais, pois além de ter facilitado aos gestores a decidirem sobre ações operacionais de regularização fundiária a partir de critérios metodológicos, o sistema viabilizou a eficiência, transparência, a prestação de contas, o acompanhamento das metas e a interlocução com outras políticas e temas, a exemplo do monitoramento de cláusulas ambientais pelo Programa Terra Legal.

Além dessas questões, por meio do SIGEF Resultados tornou-se possível automatizar a análise de sobreposição de parcelas nos processos de regularização fundiária, minimizando erros de análise.

Por fim, verificou-se no Programa Terra Legal uma intensa mobilização ao longo dos anos por meio de cooperações técnicas que tinham como objetivo parametrizar ou integrar cadastros e informações sobre terras. No mesmo sentido, verificou-se parcerias para o desenvolvimento de

novas tecnologias. No entanto, relata-se que questões burocráticas relativas ao INCRA e ao MDA, dificultavam a recepção dessas inovações na estrutura de tecnologia de informação dessas instituições. Com a extinção do Programa Terra Legal em 2019, os processos e tecnologias, bem como todos os equipamentos foram recepcionados pelo INCRA (SERFAL/GIZ (2016)).

4.4. Inferências

Este capítulo teve como objetivo apresentar o caso do Programa Terra Legal Amazônia, que surgiu na agenda pública por meio da Lei nº 11.952 de 2009, observando-o sob a perspectiva dos aspectos jurídicos, organizacionais e técnicos.

Quanto aos aspectos jurídicos, entende-se que as principais alterações se deram no sentido de amenizar os requisitos da lei original, ampliando a área e o prazo exigidos para se obter a regularização fundiária, assim como, excluindo requisitos impeditivos, o que ocasionou polêmicas acerca do possível desvirtuamento da política pública. Por outro lado, dentre as justificativas para essas alterações, os documentos apontam que tais aprimoramentos tiveram como objetivo adequar a norma à realidade amazônica.

No âmbito infralegal, as alterações jurídicas se deram no sentido de destravar a burocracia nos trâmites processuais, visando dar mais celeridade, eficiência, ao rito e ao arranjo institucional, uma vez que o fluxo do processo de regularização fundiária era quase sempre engessado, por vezes dependendo de decisões de outras instâncias externas ao Programa.

A respeito dos aspectos organizacionais, entende-se que a experiência do Programa Terra Legal como política pública de terra se diferenciou em muitos aspectos das experiências anteriores. Primeiro, em relação a sua estrutura organizacional híbrida, anômala a administração pública, o que influenciou no direcionamento da política e fuga dos ditames burocráticos, além de ter favorecido uma gestão orientada a resultados. Segundo, por ter sido um espaço amplamente democrático, favorável a consulta e participação desde o seu início, o que viabilizou a orientação da política a implementação de boas práticas em governança fundiária, merecendo destaque a atuação do Grupo Executivo Intergovernamental – GEI e a implementação da Câmara Técnica de Destinação de Terras Públicas - CT. Terceiro, por ter fomentado relevantes inovações que alteraram a eficiência do sistema de administração de terra no Brasil.

Nesse sentido, evidente legado quanto aos aspectos técnicos é identificado no Terra Legal após a implementação do Sistema de Gestão Fundiária – SIGEF, pois sanou diversos problemas associados a ineficiências em certificação de terras, facilitou a integração entre o cadastro e o registro de terra, contribuindo para a efetividade da Lei 10.267/2001.

Portanto, observa-se nesta experiência relevantes melhorias no que tange a interação entre os aspectos jurídicos, técnicos e organizacionais, que também indicam o aprimoramento do sistema de administração de terra brasileiro.

Acrescenta-se que por meio do Programa Terra Legal o Estado Brasileiro reconheceu as necessidades dos povos da região amazônica, determinando a identificação e cadastramento dos ocupantes, demarcação de suas terras e posterior regularização fundiária, o que promoveu a garantia dos direitos legítimos de posse e inaugurou o atual debate acerca da governança de terra no Brasil, uma vez que tal norma apresenta diversos dispositivos que se aproximam daquilo que, em 2012, seria disposto por meio de diretrizes globais.

Por outro lado, mesmo tendo sido uma política de terra inovadora em muitos aspectos, notou-se que, ao longo dos anos, questões recorrentes da administração pública brasileira, como restrição orçamentária, insuficiência de recursos humanos, assimetria de informações, demasiada burocracia, infraestrutura precária, interferências e instabilidade política, em muitos momentos dificultaram o bom desempenho do Programa Terra Legal como política pública de terra.

CAPÍTULO V - ANÁLISE DA COMPLIANCE INTERNACIONAL NO PROGRAMA TERRA LEGAL AMAZÔNIA

A partir do arcabouço teórico apresentado no Capítulo I a respeito dos conceitos de governança global, mecanismos de conformidade internacional, sistema de administração de terra e aspectos da teoria institucionalista sobre mudanças na cultura organizacional, e a partir da observação do caso do Programa Terra Legal, analisa-se a conformidade da política pública nacional com o diploma global – *VGGT*.

Destacadamente, argumenta-se acerca:

- das evidências de legitimidade das *VGGT* no ambiente nacional;
- da cultura da boa governança fundiária no Terra Legal;
- das evidências de *compliance* no Terra Legal: princípios de implementação *VGGT*;
- dos mecanismos de *compliance* internacional identificados.

5.1 Da legitimidade das *VGGT* no ambiente nacional

Como foi observado sobre as *VGGT*, esse diploma internacional incrementou ainda mais a exigência de estabelecer o direito à terra como fundamental para assegurar uma vida digna. A consolidação desse instrumento foi o resultado de um longo diálogo internacional sobre o enfrentamento da fome e da pobreza no mundo.

Destarte, por mais que exista uma aproximação dessas diretrizes com assuntos atinentes à governança, essas são sustentadas na necessidade de se atribuir mais eficiência na asseguuração de direitos, o que implica em afirmar que esse diploma internacional agregou ainda mais ao diálogo global e nacional sobre o direito à terra.

No Brasil, a iminência de uma nova agenda política a partir de 2003, posicionou o país na vanguarda das políticas de enfrentamento à fome e à pobreza, ganhando destaque no cenário político internacional. Nesse contexto, foram instituídas diversas políticas públicas transversais à segurança alimentar, o que evidenciou a necessidade de democratizar o acesso à terra por meio de políticas públicas.

Portanto, *verifica-se similaridades normativas, de crenças e padrões de comportamento adequado entre os níveis nacional e global, o que impulsionou o protagonismo brasileiro frente aos organismos internacionais, alinhando o país cada vez mais ao diálogo global sobre direitos humanos.*

Isso é o que se observa quando este país se torna signatário das *VGGT*, normas não vinculativas, mas que reforçou ainda mais a imagem do país frente às organizações

internacionais como cumpridor de tratados que versam sobre direitos humanos. Fatores como a *preocupação com a reputação do país frente à Organização das Nações Unidas para a Agricultura – FAO, que representava o ponto focal de convergência de interesses entre os países, estão associados.*

No ambiente nacional, destacaram-se como expoentes o Ministério do Desenvolvimento Social e o Ministério do Desenvolvimento Agrário, onde se buscou traduzir o documento *VGGT* para a língua portuguesa e fomentar sua divulgação no âmbito das políticas públicas vinculadas a esses órgãos e ao INCRA. Como consequência mais direta, verificam-se alterações nas redações dos programas e objetivos do Planejamento Plurianual – PPA – e Planos Estratégicos pós 2012.

A *compliance* com as *VGGT* no Brasil também pode ser entendida como um reflexo da *insuficiência da política de terra na esfera nacional*, pois por mais que a agenda política interna fosse similar a agenda política global, fatores associados a insuficiência do sistema de administração de terra brasileiro – fraca interação entre aspectos jurídicos, técnicos e organizacionais - e excesso de burocracias promoviam ineficiências na respectiva política fundiária, culminando em fraca governança, sendo oportuno a busca de alternativas externas para a solução desses problemas.

O Programa Terra Legal Amazônia foi uma das políticas públicas diretamente impactadas pelas *VGGT* (SERFAL/GIZ (2016)). Como visto no capítulo anterior, essa política surgiu na agenda pública orientada para agilizar a regularização e destinação das terras públicas na Amazônia Legal, de forma a sanar os problemas decorrentes da insuficiência do direito à terra naquela região, os quais estavam associados ao baixo desenvolvimento econômico regional, aos conflitos sociais pela posse da terra, e ao avanço da fronteira agrícola sobre florestas, ocasionando consequentemente o desmatamento.

No contexto desse Programa, a *compliance* com as *VGGT* tornou-se a janela de oportunidade para garantir a continuidade da política, inicialmente concebida em caráter extraordinário, e sustentar a sua credibilidade frente a sociedade como cumpridora de boas práticas em governança de terras.

É notório que havia no Terra Legal uma *pressão política e social por resultados*, e isso foi determinante para fazer surgir uma cultura organizacional mais gerencial, dedicada a melhoria contínua e inovação, o que de certo modo também incentivou os gestores a buscarem a *compliance* com os padrões internacionais de governança.

A *compliance* com as *VGGT* no Terra Legal foi encarada como elemento fundamental para a efetivação dessa política pública e realização dos direitos legítimos de posse, sendo impositiva a sua implementação para viabilizar o alcance de padrões de governança (SERFAL/GIZ (2016)).

Portanto, sustenta-se que a legitimidade das *VGGT* na esfera nacional foi real e pode ser reconhecida a partir da adesão brasileira como signatário desse diploma internacional que versa sobre direitos humanos; da disposição do diploma em língua portuguesa como essencial para o desenvolvimento das políticas públicas; e da implementação deste diploma na política pública nacional, de modo especial por meio do Programa Terra Legal Amazônia.

5.2 Da cultura da boa governança fundiária no Programa Terra Legal

Reydon, Fernandes, Bueno, & Siqueira (2017) associaram o conceito de governança de terra na perspectiva das *VGGT* a visão racionalista, que se refere a busca da gestão eficiente por meio de instrumentos similares aos princípios do *New Public Management*. Logo, a boa governança da terra se configura em um compromisso “ético-valorativo” baseado na eficiência, responsabilidade e transparência da gestão fundiária.

Considerando essa perspectiva conceitual e observando a evolução do Programa Terra Legal, os seus aspectos jurídicos, técnicos e organizacionais, nota-se que essa política pública foi fortemente pressionada a resultados desde a sua gênese, pois havia uma grande demanda social - cerca de 150 mil processos -, um enorme passivo de terra a ser destinado/regularizado - cerca de 57 milhões de hectares -, e um curto espaço de tempo para o cumprimento das metas pactuadas - cinco anos, renováveis por mais cinco. Metas que logo se mostraram problemáticas diante do conhecimento incipiente sobre a realidade amazônica à época.

Somado a isso, no início do Programa prevalecia a cultura organizacional da antiga autarquia – INCRA -, era caracteristicamente burocrática, sendo associada a ineficiências em desempenho. Além disso, contribuiu para essas ineficiências o funcionamento problemático do sistema de administração de terra, que frequentemente apresentava pontos de desconexão entre os aspectos jurídicos, técnicos e organizacionais.

A persistência dessa situação de algum modo colocava em xeque a continuidade do Programa e intensificava ano após ano a pressão política por resultados. Mas, é nesse contexto, que diversas iniciativas são identificadas no âmbito do Terra Legal, as quais buscavam viabilizar a efetividade da política e melhorar o seu desempenho e a sua credibilidade.

Dentre as diversas iniciativas relevantes, mencionam-se as cooperações técnicas formalizadas entre o Programa e as instituições nacionais e internacionais, as quais contribuíram efetivamente para a melhoria dos processos internos e inovação.

No caso das cooperações técnicas internacionais, denominadamente aquela com o governo da Alemanha por meio da *GIZ* e aquela com União Europeia, para além dos aportes técnicos e financeiros destinados ao aprimoramento da política fundiária em questão, cobrava-se a *compliance* dessa política nacional com as diretrizes internacionais de governança - *VGGT* como sendo uma maneira de promover a cultura da boa governança fundiária (SERFAL/GIZ (2016)).

Dessa forma, é possível afirmar que, tanto a *pressão política*, quanto a *pressão dos diferentes atores - cooperações técnicas -*, culminaram para uma gestão para resultados, criando um ambiente favorável à aprendizagem, à cooperação, à inovação e a uma visão mais holística da política de terra, que a fez aproximar-se dos princípios de implementação dispostos no diploma *VGGT*.

Esses fatores ajudaram a instituir e reforçar crenças favoráveis à governança de terra no Programa, melhorando a capacidade dos atores de cumprir os requisitos do diploma internacional.

No entanto, é importante esclarecer que esse movimento não aconteceu de forma similar e nem ao mesmo tempo em todos os escritórios regionais, pois enquanto na sede, onde se concentrava o núcleo gestor da política, ocorria uma interação direta das equipes junto a direção executiva e as cooperações técnicas internacionais. Já nos Estados, essa interação ocorria de forma indireta, pois muitas vezes apenas os coordenadores e chefes de divisão participavam dos processos de formação, o que deixava margem para assimetrias de informação quanto ao restante das equipes regionais (TCU (2014)).

Notadamente, durante a vigência da política, a assimetria de informação dificultou a ampla difusão de uma cultura mais gerencial e o pleno desenvolvimento de uma cultura de governança. Enquanto em alguns escritórios regionais as boas práticas em governança de terra eram mais facilmente incorporadas, em outros, as condições específicas regionais, jurídicas, técnicas, organizacionais, gerenciais e políticas dificultaram a implementação dessas medidas. Logo, a consequência direta para o Programa era a débil parametrização dos procedimentos.

Para resolver esse problema, a solução frequentemente apresentada era a promoção da conformidade jurídica por meio de normas infralegais, o que nem sempre resolvia, pois em certas ocasiões limitava a capacidade dos agentes públicos de agir à luz dos princípios gerenciais e usufruir da sua discricionariedade na tomada de decisão, incorrendo em ineficiências. Por outro lado, tais mecanismos asseguravam a legalidade da ação do agente público.

Isso demonstra claramente que no Programa Terra Legal havia contradições quanto a adoção de paradigmas aparentemente antagônicos – burocracia tradicional *versus* gerencialismo -, em que os teóricos Bilney & Pillay (2015) caracterizaram esse tipo de situação de isomorfismo híbrido ou dicotômico, resultante do duplo caminho percorrido pelas organizações públicas que buscam adotar as práticas do *NPM*, mas ao mesmo tempo mantém forte pressão pela conformidade com as normas.⁹⁸

Mas o que se observa no âmbito do Terra Legal é que os efeitos dessa dicotomia paradigmática foram amenizados ao longo do tempo, principalmente após os acordos de cooperação técnica internacional. Como se sabe, tais cooperações pressionavam pela *compliance* internacional naquela política pública com as *VGGT*, viabilizando recursos, metodologias, capacitações, estudos, instrumentos e tecnologias, que de certa forma minimizaram burocracias e promoveram avanços relativos à assimetria de informações, contribuindo para o desenvolvimento de uma cultura da boa governança de terras.

Os reflexos de que havia no Terra Legal uma cultura da boa governança comprova-se quando se observa a atuação coordenada da Câmara Técnica de Destinação de Terras Públicas (CT); a visão holística atinente ao sistema de informações sobre terra, denominadamente o projeto Sistema de Gestão Fundiária - SIGEF; e a consolidação da *Carta de Palmas*, que representou um pacto de intenções que objetivava promover a governança fundiária na região da Amazônia Legal, sendo o resultado de um acordo entre diferentes organizações associadas ao tema da terra.

Observando tais experiências, é indubitável a relevância do Terra Legal como modelo de política pública fundiária, que além de ter promovido substancial aprimoramento no sistema de administração de terra no Brasil quanto aos aspectos jurídicos, técnicos e organizacionais, promoveu o desenvolvimento de uma nova cultura organizacional orientada a boa governança fundiária.

5.2.1. Dos compromissos assumidos na Carta de Palmas e sua relação com as VGGT.

Evidentemente é possível afirmar que o diploma global *VGGT* foi capaz de promover efeitos políticos no contexto do Programa Terra Legal. Isso é o que se verifica quando se observa a experiência da *Carta de Palmas*, ocasião em que o núcleo gestor da política mobilizou reuniões com diversos atores associados ao tema fundiário da Amazônia Legal, a fim de acordar um

⁹⁸ Ver teoria institucionalista de mudança na cultura organizacional de Bilney & Pillay (2015).

conjunto de intenções que promovessem a governança responsável da terra para aquela região. Um documento que foi assumidamente fundamentado nas diretrizes das VGGT, mas adaptado às necessidades específicas das políticas de terras da região amazônica.⁹⁹

A saber, o documento representou um pacto celebrado entre Órgãos Federais e Estaduais de terras e entre a Associação dos Notários e Registradores do Brasil – ANOREG, objetivando melhorar o conhecimento sobre as terras da Amazônia Legal, melhorar a gestão dessas terras, possibilitar o melhor uso, a melhor destinação e assegurar a legalidade, de forma a promover o desenvolvimento social, econômico e ambiental para o país (SERFAL/GIZ (2016)).

Como resultado dessas reuniões e por ocasião da III Oficina de Diálogo entre os Órgãos de Terra dos Estados da Amazônia e do Programa Terra Legal, ocorrida na capital do Tocantins, entre os dias 14 e 16 de outubro de 2015, os órgãos envolvidos firmaram o compromisso com a governança fundiária para essa região.

Nesse documento, as instituições expuseram seus compromissos ao mesmo tempo em que solicitam apoio do poder público e da sociedade brasileira para o contínuo fortalecimento da governança fundiária, visando à superação dos conflitos fundiários e à promoção da justiça e do acesso à terra, objetivos essenciais para o pleno desenvolvimento social, econômico e ambiental da Amazônia.

No mesmo sentido, a Carta de Palmas sinalizou o compromisso pactuado entre órgãos de terra por uma agenda conjunta e permanente de interlocução e cooperação técnica, visando o aperfeiçoamento das políticas fundiárias e o fortalecimento institucional dos órgãos envolvidos.

Dentre os compromissos assumidos mencionam-se:

- *aprimoramento e parametrização do marco legal fundiário* – que consistia em adequar o marco legal aos contextos sociais, econômicos, culturais e ambientais e a compatibilizar os diversos instrumentos jurídicos que o integravam os níveis federais e estaduais, o que era considerado um fator essencial para a efetividade da política, a transparência e a atuação harmônica entre os entes da federação;
- *superação das indefinições e sobreposições de títulos e conflitos de interesses entre União e Estados*, uma vez que o sobreamento das informações entre essas duas esferas de governo ocasionava indefinições quanto aos mandatos para a implementação das políticas de terras,

⁹⁹ Sobre a Carta de Palmas 2015, os representantes, seguindo as “Diretrizes Voluntárias para a Governança Responsável da Terra, dos Recursos Pesqueiros e Florestais” aprovadas pela Organização das Nações Unidas para a Alimentação e Agricultura (FAO), comprometem-se a atuar para que os órgãos de terra federais e estaduais sejam cada vez mais fortalecidos em sua capacidade de atuação, visando a combater a grilagem de terras públicas, a promover a segurança jurídica, observando o cumprimento da função social da propriedade, a reconhecer os direitos, notadamente dos povos e comunidades tradicionais e dos agricultores familiares, e a resguardar o interesse público, das presentes e futuras gerações. <https://www.to.gov.br/itertins/noticias/carta-de-palmas-apresenta-diretrizes-para-a-regularizacao-fundiaria-da-amazonia-legal/6qsh09v33l02>

gerando duplicação de títulos e documentos, acirrando os conflitos de interesse;

- *georreferenciamento e certificação das glebas públicas federais e estaduais* - o compromisso estabeleceu um prazo de até 10 anos para que todas as glebas públicas federais e estaduais fossem georreferenciadas e certificadas;

- *padronização e integração dos cadastros de terras e sua vinculação com o registro de imóveis* – consistia em uma iniciativa essencial para a redução da grilagem e a promoção da segurança jurídica;

- *sistema modular de gestão de terras para integrar informações sobre o acervo fundiário*, o georreferenciamento, a titulação e o registro – adoção pela União e pelos Estados de sistemas modulares que permitissem o compartilhamento de dados e informações sobre georreferenciamento, titulação, registro e acervo. A importância da tecnologia adequada para apoio à regularização fundiária proporciona a redução dos custos, o encurtamento dos prazos, a integração das informações e necessária transparência;

- *transparência e acesso à informação*, pois a garantia do acesso às informações fundiárias à sociedade contribui para o controle social por meio das políticas públicas e para a qualificação dos debates e das participações sociais. Clareza na definição das políticas, leis e procedimentos e sua ampla divulgação em meios acessíveis à toda a sociedade civil interessada;

- *participação Social* - a participação social deve ser incentivada como elemento fundamental para o fortalecimento da governança fundiária, devendo ser promovida na definição, na execução e na avaliação das políticas fundiárias;

- *diálogo institucional* - promoção do diálogo contínuo entre os órgãos de terra, órgãos de controle, os cartórios, os poderes Judiciário e Legislativo objetivando a identificação e a superação dos entraves que afetam a política de terras na Amazônia;

- *padronização das metodologias e critérios para estabelecimento do valor de referência da terra* - padronização e/ou harmonização das metodologias e critérios para o estabelecimento do valor de referência da terra para fins de regularização fundiária. A harmonização objetiva a redução das discrepâncias de valores e das injustiças decorrentes de abordagens divergentes adotadas pelos Estados e pela União;

- *valorização e fortalecimento da regularização fundiária executada pelos órgãos de terra* - promoção da valorização e o fortalecimento da regularização fundiária executada pelos órgãos de terra. Tais órgãos possuem as capacidades humanas, físicas, financeiras e institucionais para implementar as políticas de maneira oportuna, eficaz e sensível às questões de gênero. (ITERTINS (2015))¹⁰⁰

Tais compromissos refletiram as necessidades políticas, jurídicas, técnicas e organizacionais das política de terra, como a necessidade de promover a interlocução entre as esferas de governo e o respeito a autonomia de cada ente federativo, a interlocução entre as instituições associadas ao tema, a segurança jurídica, evitar conflitos sociais pela posse, garantir o cumprimento da

¹⁰⁰ Carta de Palmas. <https://www.to.gov.br/itertins/noticias/carta-de-palmas-apresenta-diretrizes-para-a-regularizacao-fundiaria-da-amazonia-legal/6qsh09v33102>

função social da propriedade, combater a grilagem de terras e promover interoperabilidade das informações sobre terras, entre outras questões.

Comparando esses compromissos com as diretrizes globais de governança – *VGGT* -, evidencia-se que a Carta de Palmas preenche lacunas específicas que estão associadas a administração de terras no Brasil, a exemplo de questões essencialmente técnicas, não abordadas no diploma global, mas que são compromissos necessários para a promoção a governança responsável da terra no país.

Portanto, os compromissos assumidos no Terra Legal por ocasião da Carta de Palmas apontam para a governança responsável da terra e evidenciam ainda mais as *VGGT* como um diploma suave e legítimo no ambiente doméstico e reforça uma cultura da boa governança fundiária.

Pouco tempo depois do referido evento, e devido a ameaça de *impeachment* do então governo, e por influência da cooperação técnica internacional ligada ao Programa Terra Legal foi consolidado um novo planejamento estratégico para política, vinculando-a à governança responsável - *VGGT*.

Por essa ocasião, foram estabelecidas a missão, a visão e os objetivos do Terra Legal, que foram dispostos no mapa estratégico, Anexo B. Neste instrumento, a Carta de Palmas é incluída como um objetivo de resultado institucional, reforçando a vinculação do Programa às *VGGT*.

Esse movimento ressaltou tanto a legitimidade do Programa Terra Legal frente às organizações internacionais – cooperações técnicas – como sendo uma política que reunia boas práticas em governança fundiária, quanto demonstrou uma preocupação das equipes em garantir que o conhecimento adquirido nos anos precedentes não se perdesse em função de mudanças de gestores e de governo.

Observando essa experiência, entende-se que a legitimidade das *VGGT* no Programa Terra Legal se intensificou não só em função da pressão por resultados, mas à medida que os riscos de extinção da política aumentam, ocasiões que coincidem com mudanças de governo. Da mesma forma que nessas ocasiões ocorrem maior influência de grupos associados a cooperações técnicas internacionais que direcionam a política para a conformidade internacional.

5.3 Das evidências de compliance no Programa Terra Legal

Após dissertar sobre a legitimidade das *VGGT* na esfera nacional e de forma específica no Programa Terra Legal, busca-se nesta seção dispor sobre as evidências de conformidade dessa política com tais diretrizes de governança.

Considerando que todos os princípios desse diploma normativo convergem para o respeito à dignidade humana, haja vista que o direito à terra é percebido como um direito humano, para esta análise comparativa foram considerados os princípios de implementação – *equidade e justiça; não discriminação; igualdade de gênero; consulta e participação; estado de direito; enfoque holístico e sustentável; melhoria contínua, transparência; e prestação de contas.*

Portanto, sob uma perspectiva longitudinal – 2009 a 2019 - a política do Terra Legal foi observada em seus aspectos jurídicos, técnicos, organizacionais e políticos, objetivando perceber o que a diferenciou como experiência de política pública de terra em relação à experiência anterior relativa ao INCRA.

Nesse sentido, observando os aspectos jurídicos dessa política, diversos dispositivos legais convergem no sentido de promover *equidade e justiça* especificamente na Amazônia Legal, pois claramente há uma intenção do legislador em facilitar o acesso à terra a grupos que historicamente foram deixados à margem desse direito, a exemplo dos considerados pobres rurais e agricultores familiares. Nesses casos, a titulação das ocupações rurais era gratuita para aqueles ocupantes de terra com áreas de até 1 módulo fiscal – média de 100 hectares. Em certa medida, esse dispositivo buscava corrigir privilégios históricos concedidos a latifundiários no Brasil.

Da mesma forma, juridicamente o acesso à terra era facilitado aos ocupantes com áreas de até 4 módulos fiscais, público esse formado majoritariamente por pequenos agricultores familiares, que historicamente também estavam à margem das políticas de acesso à terra e desenvolvimento rural.

Portanto, a política do Terra Legal surge como medida de reconhecimento da igualdade do direito à terra, sobretudo a considerar as diferenças existentes relativa aos grupos que permaneciam à margem desse direito, a respeito dos pobres rurais e agricultores familiares, os quais juntos representaram cerca de 97% do público beneficiado no âmbito desse Programa ao longo dos dez anos de vigência.

Além de facilitar o direito à terra às categorias específicas mencionadas, o Terra Legal promoveu o acesso à terra aos povos e comunidades tradicionais – indígenas, quilombolas, ribeirinhos – promovendo a destinação de terras no âmbito da Câmara Técnica de Destinação de Terras Públicas a esses povos, que desde sempre foram prejudicados na história fundiária do Brasil.

Assim como no princípio de equidade e justiça verifica-se conformidade internacional, há também evidências de conformidade quando se trata de *não discriminação e igualdade de gênero*, pois foram questões juridicamente defendidas nos Decretos nº 6.992/2009 e nº

9.309/2018, uma vez que determinava-se que os títulos emitidos por meio da política pública considerassem a hipótese de união homoafetiva e, nos casos de casais heterossexuais, que o título fosse expedido preferencialmente em nome da mulher. Nesse caso, o objetivo era corrigir assimetrias entre homens e mulheres e promover o empoderamento feminino. Ressalta-se que até 2003, essas pautas não eram consideradas no cadastro do INCRA.

Nesse sentido, no Terra Legal foram adotadas medidas para implementar a equidade jurídica, sendo o nome da mulher identificado sempre por primeiro no título de terra, de forma a mitigar a sua situação de vulnerabilidade a possíveis divórcios.

A saber, os problemas decorrentes do não acesso à terra afetam diretamente a vida das populações do campo, mas em especial a vida das mulheres que, sem esse acesso e em muitos casos sem documentações, acabam por não serem reconhecidas como produtoras rurais, sendo excluídas das políticas públicas.

Objetivando mitigar esses problemas, o Terra Legal atuou por meio de mutirões integrados com outras políticas públicas na região da Amazônia Legal, a exemplo do Programa Nacional de Documentação da Trabalhadora Rural (PNDTR). Nesse contexto, além de promover a política de acesso à terra – regularização fundiária -, contribuiu para a emissão de documentos e cadastro das mulheres em programas de acesso a crédito fundiário e o Pronaf Mulher (SERFAL/GIZ (2016)).

Tais evidências confirmam que, mesmo antes do Brasil se tornar signatário das *VGGT*, o *sistema de crenças, padrões de comportamento adequado e até regras jurídicas no ambiente doméstico já se aproximava daquilo que veio a ser princípios de boa governança*, pois como visto no Capítulo III, os temas defendidos na agenda política iniciada em 2003 era quase que indistinguíveis dos temas defendidos na agenda política global.

A ideia de ampliar os espaços democráticos por meio de consulta e participação é um exemplo daquele contexto, o que fez com que o Terra Legal já surgisse na agenda pública como uma política aberta ao diálogo. Prova disso é a criação do Grupo Executivo Interministerial – GEI em 2009, que reunia representantes dos governos, federal e estadual, Ministério Público e da sociedade civil organizada para deliberar e fiscalizar as ações dessa política.

Portanto, o Terra Legal se insere nesse contexto político, amplamente democrático, mas se destaca entre as políticas públicas de terra por praticar uma política orientada a resultados e a inovação, criando outros espaços de governança, *consulta e participação* como a Câmara Técnica de Destinação de Terras Públicas em 2013, bem como espaços de diálogos com a sociedade e comunidades epistêmicas (SERFAL/GIZ (2016)).

Sobre a Câmara Técnica, como visto anteriormente no Capítulo IV, o objetivo era aprimorar as consultas aos órgãos fundiários e viabilizar a regularização e destinação das terras da União. Essa consulta a outros órgãos interessados na atividade de destinação de terras já era prevista juridicamente desde 2009, quando foi publicada a Lei n.º 11.952/2009, que criou o Programa Terra Legal.

No entanto, o que diferencia as consultas realizadas desde 2009 e a experiência praticada a partir de 2013 – após vigência das VGGT - na Câmara Técnica é que, inicialmente, a obrigação de consultar outras instituições de terra se cumpria por meio de uma atividade desarticulada - a partir do direcionamento de ofícios administrativos entre o Programa Terra Legal e o órgão interessado – enquanto que, a partir da Câmara Técnica em 2013, a obrigação de consultar outras tais instituições passou a ser uma atividade articulada, pois representantes de diferentes órgãos interessados dialogavam e decidiam acerca da destinação de terras públicas. A *Figura 5.1* apresenta a evolução das consultas a Órgãos Públicos por meio da Câmara Técnica:

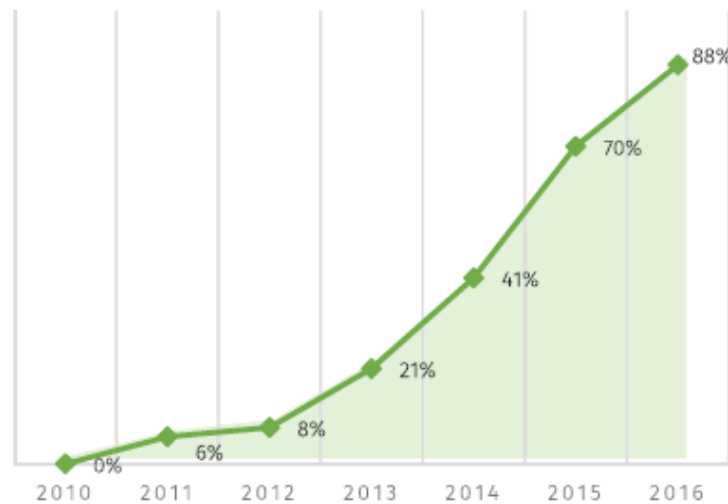


Figura 5.1: Evolução das consultas a CT no Programa Terra Legal até 2016.
Fonte: SERFAL/GIZ (2016)

Desse modo, argumenta-se que a Câmara Técnica inaugurou na política de terra brasileira um ambiente legítimo de governança fundiária, pois as decisões sobre terras eram tomadas por um conjunto de instituições fundiárias e ambientais que, munidas de critérios técnicos, consideravam as diferentes relações e direitos exercidos sobre a terra.

Por meio dessa instância viabilizou-se os direitos legítimos de posse, a segurança jurídica nos processos de destinação de terras, a gestão do patrimônio Estatal, o ordenamento territorial, evitando problemas decorrentes da sobreposição de interesses sobre uma mesma unidade de terra, além de reconhecer e destinar áreas para a formação de reservas ambientais, florestas públicas, povos e comunidades tradicionais, assentamentos e regularização fundiária, ou seja, questões que evidenciam o seu *enfoque holístico e sustentável*. O ambiente era dotado de capacidade técnica, pois as decisões resultavam das análises de informações geoespaciais de alta precisão oriundas do Sistema de Gestão Fundiária – SIGEF.

Portanto, com a implementação da Câmara Técnica, o processo de destinação de terras públicas no Brasil passou a ser orientado a resultados, sendo destacados princípios como *melhoria contínua, consulta e participação, enfoque holístico e sustentável*, além de ter proporcionado maior transparência e eficiência na gestão das terras, o que distanciou o Terra Legal do modelo burocrático tradicional aplicado às consultas e aproximou a política pública de práticas associadas a boa governança conforme preconiza as *VGGT*.

No mesmo sentido, acrescenta-se que essa experiência da Câmara Técnica promoveu uma visão holística da política de regularização fundiária e do sistema de administração de terra brasileiro, pois evidenciou ainda mais a interdependência entre as esferas de governo – federal, estadual e municipal – na gestão das terras; a interdependência das instituições fundiárias e ambientais; e a interdependência dos sistemas de informações sobre terras, especificamente entre os diversos cadastros de terras existentes no Brasil. Portanto, *o Terra Legal inova quando cria a Câmara Técnica e eleva a política fundiária brasileira a padrões internacionais de governança*.

Observando a evolução da Câmara Técnica ao longo dos anos nota-se uma intensa participação de consultorias técnicas e cooperação internacional ligadas ao Terra Legal, o que também contribuíram para que esses processos fossem aprimorados e evoluíssem para a conformidade internacional dessa instância com as *VGGT*.

As evidências de conformidade internacional do Terra Legal com as *VGGT* também são observadas quanto ao princípio do *Estado de Direito*, uma vez que o marco legal original, Lei n.º 11.952/2009, já era claro quanto aos requisitos necessários para fazer *jus* ao direito a terra, bem como promoveu a correção de assimetrias associadas a obtenção desse direito, exigia que o reconhecimento e cadastramento das terras estivesse em conformidade com a Lei n.º 10.267/2001 que tratou sobre critérios técnicos da administração de terras, além de exigir conformidade com a legislação ambiental.

Diante dos desafios apresentados ao longo dos anos de vigência do Terra Legal, foram necessárias mudanças na legislação como forma de adequar a política à realidade e dinâmica da região amazônica, pois apesar de a Lei 11.952/2009 ter sido inovadora em muitos sentidos enquanto política de terra, ela considerou o conhecimento disponível à época sobre a realidade fundiária na respectiva região.

Ao longo dos anos, conforme foram sendo apresentados os desafios para a execução da política pública, novos entendimentos foram se consolidando sobre a realidade e dinâmica regional, bem como sobre características específicas relativas aos beneficiários da política.

Destacadamente, dentre os dispositivos presentes no marco legal que se mostraram obstáculos para efetividade da política junto aos ocupantes de terras locais vale mencionar as exigências quanto à comprovação de cultura efetiva, formas de pagamento, certificação do imóvel e condicionantes para o registro.

Nesse sentido, as equipes do Terra Legal passaram a empreender esforços no intuito de aprimorar o marco legal vigente, os quais se materializaram na Lei n.º 13.465 de 2017. Nesse instrumento jurídico, foram incorporados importantes inovações no procedimento de regularização fundiária, a exemplo da mudança de paradigma quanto ao conceito de cultura efetiva, que passou a considerar usos mais sustentáveis como extrativismo, turismo rural, serviços ambientais, diferenciando-se do conceito anterior, restrito a pecuária e agricultura.

Portanto, argumenta-se que a evolução jurídica no Terra Legal seja reflexo do processo de *melhoria contínua* empreendido no âmbito desse Programa e, apesar de questões críticas relativas às alterações de alguns dispositivos legais, a exemplo da ampliação do prazo de requerimento a regularização fundiária, inicialmente imposta até 2004 para até 2008, de modo geral tais alterações convergiram para reduzir burocracias e aproximar essa política pública a realidade do público-alvo.

Indubitavelmente a orientação gerencial focada em resultados no Terra Legal promoveu uma mudança na cultura organizacional que não se restringiu a essa política de terra. As inovações decorrentes desse processo apontam para uma mudança de mentalidade quanto ao papel dessa política pública, percebida cada vez mais como parte de um sistema mais amplo, que para funcionar, precisava exercer interação entre os aspectos técnicos, jurídicos e organizacionais na política e entre outras políticas.

Assim sendo, naquele ambiente cultivou-se uma visão holística sobre os processos fundiários, o que pode ser evidenciado nas diversas inovações em sistemas informatizados que visavam conciliar segurança jurídica com aspectos gerenciais como eficiência, *transparência* e interoperabilidade das informações sobre terras.

Nesse sentido, destacam-se os investimentos realizados no âmbito do Programa para a integração das informações – gerenciais, cadastrais, processuais, financeiras e de acervo – relativas à questão fundiária na Amazônia Legal, conforme apresentadas no Capítulo IV. Destaca-se ainda que, em razão da insuficiência de recursos orçamentários e financeiros e baixa capacidade técnica das empresas de tecnologias da informação contratadas no âmbito do INCRA e MDA, além do peso da burocracia dessas instituições, optou-se quase sempre por utilizar recursos externos oriundos das cooperações técnicas, nacionais e internacionais, para a concretização dessas inovações.

No entanto, no que interessa esse tópico merece ser destacada a experiência decorrente do Sistema de Gestão Fundiária – SIGEF módulo georreferenciamento, uma proposta apresentada pela Câmara Técnica de Ordenamento Territorial, Regularização Fundiária e Gestão Ambiental do plano de Desenvolvimento Regional Sustentável do Xingu (PDRS Xingu), e desenvolvida com aporte de recursos externos, sob coordenação do Programa Terra Legal, em parceria com o INCRA. Além dos recursos financeiros externos que viabilizaram essa inovação, ressalta-se o papel dos servidores públicos que, dotados de capacidade técnica, contribuíram diretamente para o levantamento dos requisitos e construção do sistema.

Por esse instrumento abriu-se portas para efetivar no país uma integração das informações sobre terras, dispersas entre as esferas de governo, melhor atuar com segurança jurídica, eficiência e transparência nos processos de regularização fundiária e destinação de terras. Considera-se ainda que o SIGEF foi o primeiro sistema informatizado a atender os requisitos previstos na lei do georreferenciamento - Lei n.º 10.267/2001 -, que também previu a consolidação do Cadastro Nacional de Imóveis Rurais – CNIR.

Desse modo, além de ter inovado quanto a aspectos técnicos do sistema de administração de terras brasileiro, o SIGEF viabilizou o conhecimento sobre a malha fundiária nacional, padronizou as manifestações de interesses dos diferentes órgãos fundiários - INCRA, ICMBio, SFB, SPU, FUNAI – e contribuiu para a interoperabilidade de informações com outras políticas públicas, ampliando os meios disponíveis para fiscalização e tributação.

Observando o histórico da administração de terras no Brasil, torna-se evidente que o SIGEF foi uma das soluções tecnológicas, que mais qualificou as informações sobre cadastro de terras no país, colocando-o numa posição de destaque como instrumento associado a boa governança fundiária.¹⁰¹

¹⁰¹ O que se evidencia nos prêmios e-Gov, de melhor solução tecnológica para a administração pública e o prêmio do Congresso de Informática e Inovação na Gestão Pública, ocorridos em 2014. A saber, até

Além do SIGEF Módulo Geo, outras iniciativas em sistemas foram implementadas no âmbito do Terra Legal, a exemplo do sistema gerencial das informações sobre terras, denominado Painel de Gestão, que aprimorou ainda mais mecanismos de planejamento, monitoramento e avaliação, além de ter promovido transparência, gestão de riscos e prestação de contas.

Analisando os relatórios anuais do INCRA e MDA/SEAD desde o ano de 2009, identifica-se inúmeras ações que remetem a boas práticas no âmbito dessa política de terra e que estão em conformidade com as diretrizes globais VGGT, cerca de 60 ações associadas a esses princípios. A *Figura 5.2* demonstra a evolução da conformidade internacional durante o período de vigência do Terra Legal. Observa-se que a tal conformidade se intensifica a partir do ano de 2013, após o Brasil se tornar signatário desse diploma global.

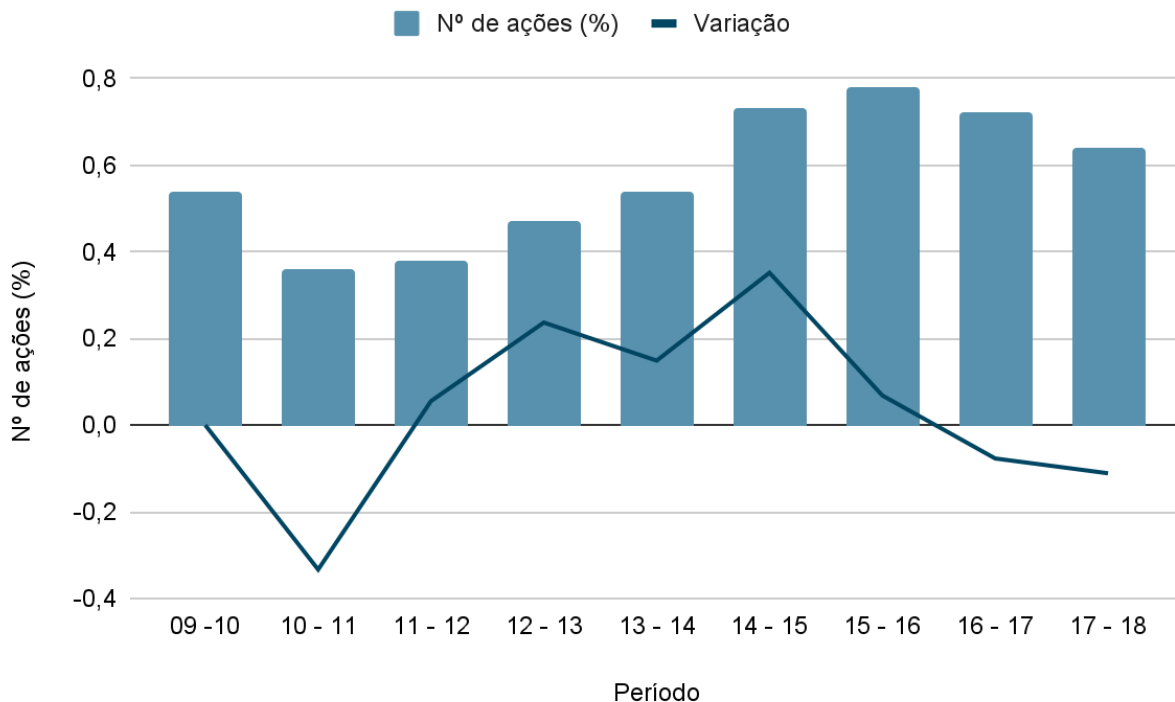


Figura 5.2. Nº (%) de ações do Programa Terra Legal que estiveram em conformidade com as VGGT

Tais informações foram dispostas no *Quadro 5.1*, onde foram elencadas as iniciativas observadas no Programa Terra Legal que estão de acordo com princípios de implementação das VGGT, buscando didaticamente estabelecer uma linha temporal de quando essas ações

o ano de 2017, 15% dos imóveis do país – 100 milhões de hectares – já estavam sob a gestão desse sistema.

passaram a ser implementadas. Verificou-se que, mesmo antes do Brasil ter assumido o compromisso com o diploma global, já havia sido implementado na política pública em questão, princípios de governança responsável da terra.

Quadro 5.1. Ações realizadas no Programa Terra Legal que estiveram em conformidade com os princípios de implementação das VGGT, com base nos Relatórios de Gestão do INCRA/MDA/SEAD.

Princípios de implementação das VGGT	Nº	Ações realizadas no Programa Terra Legal	Período								
			2009 2010	2010 2011	2011 2012	2012 2013	2013 2014	2014 2015	2015 2016	2016 2017	2017 2018
Equidade e Justiça	1	titulação prioritária a pequenos produtores e comunidades locais;	1	1	1	1	1	1	1	1	1
	2	tratamento diferenciado às posses de acordo com as características das mesmas, como a titulação gratuita a ocupações de até 1 Módulo Fiscal (pobres rurais);	1	1	1	1	1	1	1	1	1
	3	destinação de terras a povos e comunidades tradicionais – indígenas, quilombolas, ribeirinhos;	0	0	0	1	1	1	1	1	1
Não Discriminação	4	reconhecimento da titulação a casais homoafetivos (Decreto nº 6.992/2009 e Decreto nº 9.309/2018)	1	1	1	1	1	1	1	1	1
Igualdade de Gênero	5	prioridade da titulação em nome da mulher, no caso de casais heterossexuais;	1	1	1	1	1	1	1	1	1
	6	mutirões integrados com o Programa Nacional de Documentação da Trabalhadora Rural (PNDTR) na região da Amazônia Legal;	0	0	0	1	1	1	1	0	0
Consulta e participação	7	constituição, coordenação e manutenção da Câmara Técnica de Destinação de Terras Públicas - CTD;T;	0	0	0	1	1	1	1	1	1
	8	consulta na CTD de 100% das glebas que constam na base cartográfica do Programa Terra Legal, restando firmar o ato para concluir o ciclo de consulta.	0	0	0	0	0	0	0	1	1
	9	Atuação do Grupo Executivo Interministerial (GEI) para acompanhamento do Programa;	1	1	1	1	1	1	1	0	0
	10	Atuação de Grupos Executivos Estaduais – GEEs e Grupos de Acompanhamento e Controle Social – GACS, que funcionam sob gestão dos Coordenadores dos Escritórios Regionais e se reúnem previamente às reuniões do GEI para debater sobre o andamento das ações e apresentação de sugestões.	1	1	1	1	0	0	0	0	0
	11	Realização de seminários Regionais em Belém-PA, Manaus-AM, Imperatriz-MA, Porto Velho-RO, Cuiabá-MT e Boa Vista-RR, com a participação das Coordenações Estaduais do Programa Terra Legal, do Ministério das Cidades, da Secretaria do Patrimônio da União, dos Governos Estaduais, das Prefeituras Municipais e de Associações de Municípios, de Moradores e de Bairros locais	1	0	0	0	0	0	0	0	0
	12	parcerias com órgãos de assistência técnica e extensão rural, universidades e demais institutos de terras	0	0	0	0	1	1	1	1	0
Estado de Direito	13	legislação sobre regularização e destinação de terras por meio da Lei 11.952/2009 e Decreto nº 6.992/2009;	1	1	1	1	1	1	1	1	1

Princípios de implementação das VGGT	Nº	Ações realizadas no Programa Terra Legal	Período									
			2009 2010	2010 2011	2011 2012	2012 2013	2013 2014	2014 2015	2015 2016	2016 2017	2017 2018	
	14	aprimoramentos jurídicos por meio da Lei 13.465/2017 (regularização e destinação de terras) e Decreto nº 9.309/2018;	0	0	0	0	0	0	0	0	1	1
	15	legislação sobre aspectos técnicos por meio Lei 10.267/2001 (Cadastro de Imóveis Rurais e Georreferenciamento);	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
	16	desburocratização por meio do Parecer Jurídico Referencial da Advocacia Geral da União (CONJUR/MDA) e outras atualizações infralegais;	0	0	0	0	1	1	1	1	1	1
	17	iniciativas para promoção dos direitos legítimos de posse por meio do combate a grilagem de terra;	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
	18	revisão da legislação para simplificação dos métodos de cálculos dos valores dos títulos de terra;	0	0	0	0	0	1	1	1	1	1
Enfoque holístico e sustentável	19	realização de mutirões integrados de regularização fundiária e ambiental;	1	1	1	1	1	1	1	1	0	0
	20	realização de convênios com os Estados para a regularização fundiária em terras estaduais;	1	1	1	1	1	1	1	0	0	0
	21	participação junto ao Plano de Ação para Prevenção e Controle do Desmatamento na Amazônia Legal (Decreto s/n, de 3 de julho de 2003)	1	1	1	1	1	1	1	1	0	0
	22	georreferenciamento de glebas públicas em unidades de conservação e florestas públicas;	0	1	1	1	1	1	1	1	1	1
	23	destinação de terras para a formação de unidades de conservação e florestas públicas;	0	0	0	1	1	1	1	1	1	1
	24	negociações bilaterais com os Estados para compatibilização das informações sobre glebas públicas federais e estaduais;	0	0	0	0	0	1	1	1	1	1
	25	Concessão de Direito Real de Uso - CDRU de forma subsidiária a Secretaria do Patrimônio da União - SPU	0	1	1	1	1	1	1	1	1	1
	26	parceria junto ao Comitê Gestor do Plano de Desenvolvimento Regional Sustentável do Xingu - CGDEX (Decreto no 7.340, de 21 de outubro de 2010).	1	1	1	1	1	0	0	0	0	0
	27	parceria com o Ministério das Cidades, SPU, FUNAI, ICMBio, SFB, MDA, INCRA no processo de gestão da regularização urbana;	1	1	0	0	0	0	0	0	0	0
	28	parceria com o Ministério das Cidades para regularização de áreas de expansão urbana e núcleos urbanos consolidados em terras públicas federais;	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
	29	Acordo de Cooperação Técnica entre Programa Terra Legal, o Conselho Nacional de Justiça	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0

Princípios de implementação das VGGT	Nº	Ações realizadas no Programa Terra Legal	Período										
			2009 2010	2010 2011	2011 2012	2012 2013	2013 2014	2014 2015	2015 2016	2016 2017	2017 2018		
		– CNJ e a Advocacia-Geral da União - AGU para a formulação e a implementação de ações conjuntas											
	30	parceria com o INCRA para o georreferenciamento e a certificação de 35 Projetos de Assentamento, perfazendo 1.500 km de poligonais nos assentamentos atendidos;	0	0	0	0	0	1	0	0	0		
	31	atuação junto a Ouvidoria Agrária do MDA e ao Sistema de Proteção à Amazônia - Sipan no combate a grilagem de terras;	1	1	0	0	0	0	0	0	0		
	32	apoio a instituição de grupos fundiários na tríplice fronteira – Acre, Sul do Amazonas e Pará;	0	0	0	0	0	1	1	1	1		
	33	apoio e fortalecimento dos órgãos de terras dos Estados – Acre;	0	0	0	0	0	1	1	0	0		
Melhoria contínua	34	realização de proposta de desenvolvimento do cadastro multifinalitário junto ao Fundo Amazônia;	0	0	0	0	0	1	1	1	1		
	35	apoio à iniciativa da Universidade Federal do Pará e Ministério Público para a digitalização do acervo fundiário de municípios do Estado do Pará;	0	0	0	0	0	1	1	1	0		
	36	implementação da metodologia PDCA (Plan, Do, Check, Act) como estratégia e aprimoramento contínuo;	0	0	1	1	1	1	1	1	1		
	37	realização de oficinas anuais de planejamento e avaliação e anuais e trimestrais de monitoramento;	0	0	1	1	1	1	1	1	1		
	38	desenvolvimento das lideranças e das equipes em Brasília e nos escritórios regionais;	0	0	0	0	0	1	1	1	0		
	39	interação da política com as comunidades epistêmicas por meio da hora do conhecimento;	0	0	0	0	0	1	1	1	1		
	40	realização do planejamento estratégico do Programa Terra Legal para o período de 2012 a 2014	0	0	1	1	1	0	0	0	0		
	41	realização do planejamento estratégico - Missão, Visão e Mapa Estratégico; junto a equipe do Programa;	0	0	0	0	0	1	1	1	1		
	42	elaboração do plano de gestão de riscos junto a SEAD;	0	0	0	0	0	0	1	1	1		
	43	realização de estudos sobre parametrização do método de cobrança dos títulos;	0	0	0	0	0	1	1	0	0		
	44	desenvolvimento e implementação do Sistema de Gestão Fundiária – SIGEF, módulo geo;	0	0	1	1	1	1	1	1	1		
	45	desenvolvimento e implementação do SIGEF módulo titulação;	0	0	0	0	0	1	1	1	1		

Princípios de implementação das VGGT	Nº	Ações realizadas no Programa Terra Legal	Período								
			2009 2010	2010 2011	2011 2012	2012 2013	2013 2014	2014 2015	2015 2016	2016 2017	2017 2018
	46	Mapeamento de processos para melhoria contínua e implementação de sistemas	0	0	0	0	1	1	0	0	0
	47	digitalização e vetorização de parte do acervo fundiário com vistas a desenvolver o SIGEF módulo acervo;	0	0	0	0	0	0	1	1	1
	48	desenvolvimento do SIGEF módulo financeiro para tratar sobre o pagamento dos títulos;	0	0	0	0	0	1	1	1	1
	49	investimento em melhoria dos controles internos, gestão de riscos, cruzamento de bases de dados com outras instituições, implementação do painel de gestão eletrônico e aprimoramento das metodologias de diagnóstico da demanda fundiária	0	0	0	0	0	0	0	1	1
	50	realização de pregão eletrônico para contratação de serviços de georreferenciamento.	1	1	1	1	1	1	1	1	1
	51	automatização da análise de sobreposição dos imóveis rurais;	0	0	0	0	0	1	1	1	1
Transparência	52	realização de cooperações técnicas e oficinas junto a outros órgãos, objetivando a interoperabilidade das informações sobre terras;	0	0	0	0	1	1	1	1	1
	53	desenvolvimento do Painel de Gestão Eletrônico – SIGEF módulo gestão – para o planejamento, monitoramento, avaliação, transparência e prestação de contas;	0	0	0	0	0	0	1	1	1
	54	adesão do Ministério do Desenvolvimento Agrário à Infraestrutura Nacional de Dados Espaciais – INDE, para a publicação dos dados geoespaciais gerados pelo INCRA e MDA (conforme previsto no Decreto nº 6.666/08)	0	0	0	1	1	1	1	0	0
	55	disponibilização de canal de divulgação de cadastros e recepção de denúncias como forma de combate a grilagem;	1	1	1	1	1	1	1	1	1
	56	negociação em conjunto com a Associação Notários e Registradores do Brasil – Anoreg, junto ao Conselho Nacional de Justiça – CNJ que resultou na edição do Provimento nº 33/2013, que regulamenta o registro de glebas públicas federais na Amazônia Legal, além de alterações nos procedimentos voltados diretamente à análise e manifestação nos processos, visando obter maior celeridade e segurança nas análises;	0	0	0	1	1	1	1	1	1
	57	disponibilização de sítio eletrônico com informações e dados atualizados do Programa junto a SEAD;	0	0	0	0	0	0	1	1	1

Princípios de implementação das VGGT	Nº	Ações realizadas no Programa Terra Legal	Período								
			2009 2010	2010 2011	2011 2012	2012 2013	2013 2014	2014 2015	2015 2016	2016 2017	2017 2018
<i>Prestação de Contas</i>	58	<i>elaboração de relatórios de gestão junto a SEAD e INCRA para a prestação de contas ao Tribunal de Contas da União – TCU;</i>	1	1	1	1	1	1	1	1	1
	59	<i>Reanálise de cerca de 4.000 processos com indícios de irregularidade</i>	0	0	0	0	0	0	1	1	0
	56	<i>Realizado o registro no Patrimônio da União diretamente no SIAFI relativo às glebas públicas federais na Amazônia Legal no valor de R\$145 bilhões, conforme processo 54000.013346/2017-53.</i>	0	0	0	0	0	0	0	1	0
	61	<i>controle contínuo do cumprimento das recomendações do TCU</i>	1	0	0	0	1	1	1	1	1
Total de Ações por Período			21	22	23	29	33	45	47	44	39

Observação: essa planilha considerou apenas as ações mencionadas nos Relatórios de Gestão do INCRA, MDA e SEAD, pois foi preciso criar um critério de análise quanto ao objeto de estudo. No entanto, muitas outras ações foram realizadas por intermédio do Programa Terra Legal juntamente a outras instituições federais e estaduais, principalmente no âmbito do Mutirão Arco Verde e Ministérios, especialmente o do Meio Ambiente.

Por conseguinte, tais evidências contribuem para assegurar que o Programa Terra Legal esteve em estreita conexão com o diálogo global sobre o direito à terra e em conformidade com os princípios de implementação dispostos nas *VGGT*.

Por outro lado, mesmo considerando o caráter não vinculativo das *VGGT*, o que não gera a obrigação de cumpri-las, essas diretrizes se tornaram politicamente vinculativas no Terra Legal, pois justificaram ainda mais a necessidade de dar continuidade à essa política, que legalmente foi instituída em caráter extraordinário.

5.3 *Dos mecanismos de compliance identificados*

Analisando a conformidade do Programa Terra Legal com as *VGGT*, identificam-se mecanismos que estão associados tanto ao contexto político nacional, quanto ao contexto institucional específico dessa política de regularização fundiária.

Dentre os mecanismos influenciadores associados ao contexto nacional, identificam-se:

- *natureza do regime doméstico democrático* – o Programa Terra Legal surgiu em um contexto de forte democracia, pois desde 2003 o governo vinha ampliando as instâncias de consulta e participação, o que influenciou inclusive na sua estrutura organizacional híbrida, dividindo competências entre duas instituições. Além disso, junto a criação desse Programa surgiu também o Grupo Executivo Interministerial para deliberar sobre essa política. Essa tendência pelo diálogo e participação promoveu a instituição da Câmara Técnica de Destinação de Terras e o diálogo estabelecido junto à sociedade, comunidades epistêmicas e cooperações internacionais;

- *sistema de crenças e padrões de comportamento*: em função da agenda política iniciada em 2003, os temas tratados nas políticas públicas brasileiras buscavam alinhar-se ao diálogo global sobre direitos humanos, passando a dar mais atenção as pautas sociais, com foco em redução das desigualdades e ressaltando questões de gênero, não discriminação, enfoque holístico e sustentável. Esse movimento não impactou somente aspectos políticos, mas foram sendo incorporados no sistema jurídico nacional, a exemplo da Lei 11.952/2009 que criou o Programa Terra Legal Amazônia;

- *insuficiência da política nacional de terra* – dentre os legados do INCRA para o Terra Legal identifica-se a estrutura jurídica, operacional e técnica, as quais apresentavam-se insuficientes e demasiado burocrática para atender as demandas de eficiência da nova política fundiária;

- *legitimidade da norma* – associada ao papel que o governo brasileiro vinha exercendo junto à FAO no combate à fome no mundo, o que lhe garantiu um protagonismo durante a elaboração das *VGGT*. Ao ser signatário deste diploma, o governo o publicou em língua portuguesa e promoveu a sua divulgação como tema essencial para as políticas públicas transversais à

segurança alimentar, reforçando a sua importância junto às políticas do Ministério do Desenvolvimento Agrário, do Ministério do Desenvolvimento Social e do INCRA.

Além desses mecanismos, que estão associados a um contexto político mais amplo, outros mecanismos explicam a conformidade no contexto específico do Programa Terra Legal, a saber:

- *pressão por resultados* – uma vez que a política do Terra Legal foi pensada para agilizar o processo de regularização e destinação de terras na Amazônia Legal num curto espaço de tempo, tanto o governo quanto setores da sociedade pressionavam pelos resultados dessa política. Essa pressão por resultados refletiu na contínua busca pela redução das burocracias e pelo investimento em eficiência nos aspectos jurídicos, técnicos e organizacionais;

- *pressão de grupos*: a conformidade com as VGGT no Terra Legal também foi decorrente da pressão de grupos, nomeadamente a cooperação técnica internacional GIZ, e mais recentemente a Cooperação Técnica com a União Europeia, as quais investiram na melhoria dos processos e ações do Programa, pressionando pela conformidade com o diploma global;

- *legitimidade da norma no Terra Legal* - o que se verificou na consolidação da Carta de Palmas, que tendo inspiração nas VGGT, representou um conjunto de compromissos necessários para a governança fundiária na região amazônica. Tais compromissos foram integrados no mapa estratégico do Terra Legal como sendo objetivos de resultados institucionais;

- *alterações na cultura organizacional*: a adoção de práticas gerenciais, promoveu a melhoria contínua dos processos e de aprendizagem com envolvimento das equipes. Ainda que tenham ocorrido contradições e assimetrias de informações que dificultaram o desempenho e o processo de conformidade, a implementação de boas práticas atinentes a governança responsável conforme preconizada nas VGGT foi possível em razão do desenvolvimento de uma cultura organizacional mais gerencial, em detrimento de padrões burocráticos tradicionais;

- *risco de extinção do Terra Legal*: tendo sido a política concebida em caráter extraordinário, de cinco anos, renováveis por mais cinco, havia sempre o risco de não continuidade das ações. Nesse sentido, a adesão ao diploma global era mais um meio de justificar a existência e importância daquela política.

De forma didática, a *Figura 5.3* classifica os mecanismos que explica a conformidade internacional com as VGGT:

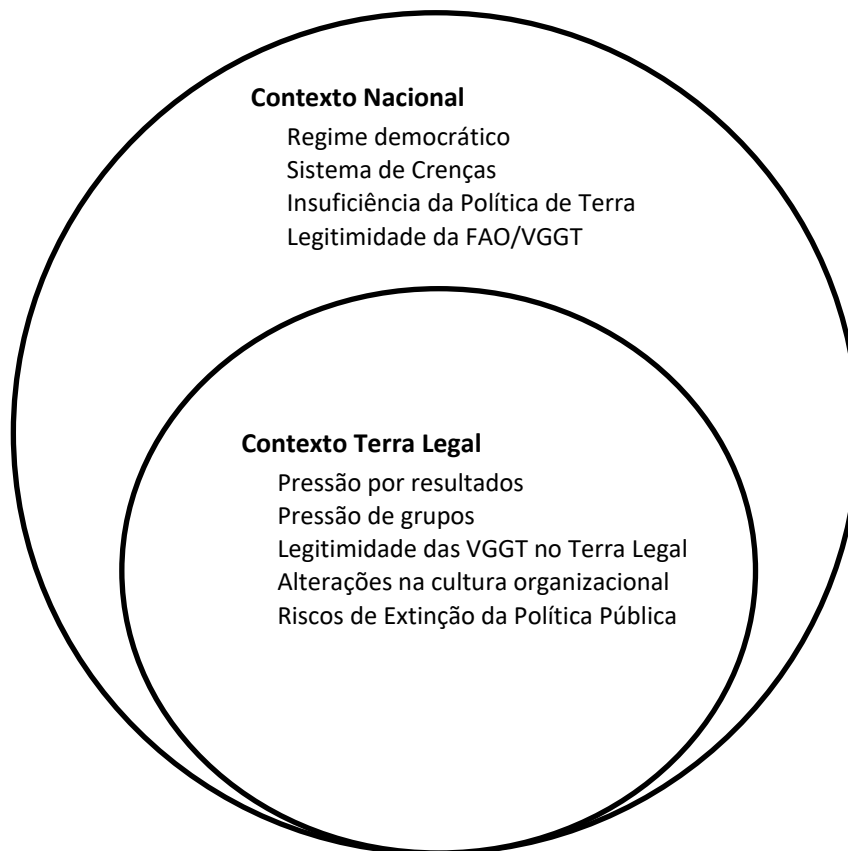


Figura 5.3. Mecanismos que explicam a conformidade entre o Programa Terra Legal Amazônia e VGGT.

5.4 Inferências

Notadamente, o presente capítulo evidencia a legitimidade das VGGT no ambiente nacional e especificamente no Programa Terra Legal Amazônia, o que se confirmou por meio da adesão do país como signatário deste diploma; da disposição do diploma em língua portuguesa como essencial para o desenvolvimento das políticas públicas; da inserção dessa pauta nos programas e objetivos do Planejamento Plurianual – PPA e Planos Estratégicos pós 2012; e da implementação deste diploma na política pública nacional, principalmente por meio do Ministério do Desenvolvimento Agrário e, de modo especial, no caso do Programa Terra Legal Amazônia por meio da Carta de Palmas.

No mesmo sentido, o presente estudo evidenciou que a *compliance* se intensifica após o ano de 2012, ano de publicação das diretrizes globais. Essa constatação é sustentada quando se observa o conjunto de ações implementadas no contexto da política nacional em análise, e que

foram registradas nos relatórios de gestão do INCRA e do MDA/SEAD até o ano de 2018. Observando a distribuição dessas ações por princípios de implementação das VGGT, verificou-se que 31% atendiam ao princípio *Melhoria Contínua*, e 24.6% se adequaram ao princípio *Enfoque Holístico e Sustentável*.

Todavia, ainda que seja evidente que havia uma intenção por parte dos gestores em cumprir as diretrizes internacionais, não é possível distinguir entre as alterações ocorridas no Programa Terra Legal exclusivamente decorrentes da *compliance* internacional, das alterações ocorridas em função da própria trajetória de aprendizagem desta política fundiária.

A dificuldade em questão é própria do caráter generalista dos princípios de implementação das VGGT, que dificulta estabelecer parâmetros objetivos nos processos de avaliação. A classificação das ações como boas práticas, em um ou outro princípio, acaba sendo um critério subjetivo do avaliador.

Independentemente dessas fragilidades, a *compliance* internacional no Programa Terra Legal pode ser explicada a partir de mecanismos como a *legitimidade da norma; sistema de crenças e padrões de comportamento adequado*, uma vez que se observa similaridades em praticamente todos os temas associados a direitos humanos entre a esfera global e agenda política nacional iniciada em 2003; além da presença de um *ambiente democrático*, consultivo e participativo, entre outros mecanismos que foram identificados ao longo do presente capítulo.

Por fim, a partir da articulação realizada em cada capítulo e das observações aqui dispostas, infere-se que se no Programa Terra Legal não fosse promovido o aperfeiçoamento dos aspectos jurídicos, técnicos e organizacionais relativos ao sistema de administração de terra, provavelmente a pura *compliance* com o diploma global VGGT não produziria uma governança responsável de terras. Sem isso, existiria a adesão às VGGT, mas ocorreria a inviabilidade prática da sua implementação.

CAPÍTULO VI - AVALIAÇÃO DA EFICIÊNCIA DO PROGRAMA TERRA LEGAL AMAZÔNIA

Objetivando perceber aspectos relativos à qualidade do Programa Terra Legal Amazônia como política pública, neste capítulo será oferecida uma avaliação da sua eficiência, aplicando o método de Data Envelopment Analysis - DEA, combinado com os índices de Malmquist, o qual permitirá analisar os índices de produtividade de Malmquist (IPM), de mudanças tecnológicas (MT), de mudanças na eficiência produtiva (ME); de mudança na eficiência técnica (MET) e de mudanças na eficiência de escala (MEE).

6.1. *Parâmetros do modelo*

Sabendo que o Programa Terra Legal possuía uma estrutura organizacional compartilhada entre 9 Divisões Estaduais, foram consideradas 9 unidades tomadoras de decisão – *DMUs* – tais como: Acre (AC), Amazonas (AM), Pará (PA), Rondônia (RO), Roraima (RR), Amapá (AP), Tocantins (TO), Maranhão (MA) e Mato Grosso (MT), pois sob essas unidades foram associadas uma quantidade específica de terras a serem regularizadas/destinadas e para onde eram destinadas a maior parte dos recursos necessários à realização dos objetivos da política pública.

A respeito dos parâmetros desse modelo, considera-se:

- *input 1 – orçamento empenhado (R\$)* - refere-se aos valores monetários propriamente despendidos nas ações previstas nos planos plurianuais atinentes ao Programa Terra Legal, a exemplo das ações de georreferenciamento, regularização fundiária e destinação de terras, além das despesas administrativas. Esses valores foram deflacionados e divididos proporcionalmente ao passivo de áreas a serem destinadas por ano em cada Unidade Federativa da Amazônia Legal;

- *input 2 – incentivos internacionais GIZ* – refere-se aos valores monetários investidos no Programa Terra Legal por meio da cooperação técnica alemã *GIZ* a partir de 2015, os quais foram convertidos de EUR (€) para Reais (R\$) conforme taxa de câmbio de 31/12/2018, divididos pelos anos de vigência do contrato e divididos proporcionalmente ao passivo de hectares de terras remanescentes de cada Estado da Amazônia Legal. Esses recursos eram empregados principalmente para a melhoria dos processos internos, apoio à mutirões integrados de regularização fundiária e ambiental e para o desenvolvimento de sistemas informatizados;

- *input 3 – incentivos internacionais da União Europeia* – refere-se aos valores monetários investidos no Programa Terra legal por meio da cooperação técnica com a União Europeia, em apoio a regularização fundiária em quatro Estados da Amazônia Legal – Pará, Amazonas, Amapá e Mato Grosso. Esses valores foram convertidos de EUR (€) para Reais (R\$) conforme taxa de

câmbio de 31/12/2018, divididos por cada ano de vigência da cooperação e divididos proporcionalmente ao passivo de hectares de terras remanescentes nessas quatro unidades federativas.

- *output 1 – área pública regularizada/destinada* – refere-se ao total de área, em hectares, que foi regularizada ou destinada no âmbito do Programa Terra Legal, tendo como finalidade a regularização fundiária de ocupações particulares, a doação de terras para municípios, a destinação de terras para a criação de unidades de conservação, florestas públicas, terras indígenas, assentamentos da reforma agrária, unidades federativas e outras destinações. Nesse dado concentra-se o resultado final do trabalho de todas as divisões organizacionais associadas a essa política de terras.

6.2. Resultados

Considerando os parâmetros estabelecidos e método de cálculo apresentado neste trabalho atinente ao modelo DEA CCR, orientado aos *inputs* e combinado ao índice de Malmquist, foram determinados os índices de produtividade de Malmquist (IPM), de mudanças tecnológicas (MT), de mudanças na eficiência produtiva (ME); de mudança na eficiência técnica pura (MET) e de mudanças na eficiência de escala (MEE), os quais sendo maiores que 1 indicam crescimento, menores que 1 variação negativa e iguais a 1 indicam que não houve variações. Tais índices estão disponíveis no *Quadro 6.1*.

Quadro 6.1 Evolução dos índices de produtividade e eficiências do Programa Terra Legal.

<i>Período</i>	<i>Índice de Produtividade de Malmquist</i>	<i>Mudança Tecnológica</i>	<i>Mudança na Eficiência Produtiva</i>	<i>Mudança na Eficiência Técnica Pura</i>	<i>Mudança da Eficiência de Escala</i>
2009 -2010	1.24	0.55	1.15	1.08	0.68
2010 - 2011	1.00	1.27	1.00	1.00	1.27
2011 - 2012	0.98	0.86	1.06	0.93	0.84
2012 - 2013	0.94	0.54	0.95	0.99	0.50
2013 - 2014	0.99	0.52	0.99	1.01	0.52
2014 - 2015	1.08	1.87	1.04	1.04	2.02
2015 - 2016	1.04	1.10	0.99	1.05	1.14
2016 - 2017	0.99	3.09	0.99	1.00	3.04
2017 - 2018	0.96	0.33	0.96	1.00	0.32
Média	1.02	0.89	1.01	1.01	0.91

A respeito do período entre 2009 e 2010, identifica-se um crescimento de 24% na média geométrica agregada do IPM, o que indica que houve um incremento na produtividade, influenciada por uma variação positiva na eficiência produtiva de 15% e de 8% na eficiência técnica pura, mas que foram amortecidos por uma tecnologia obsoleta e inadequações quanto ao dimensionamento dessa política para o fornecimento dos serviços – regularização e destinação de terras.

Dentre as dificuldades apontadas no Relatório de Gestão do INCRA de 2009, os recursos orçamentários previstos na Lei Orçamentária Anual foram contingenciados; faltava recursos humanos nos diferentes setores do Programa Terra Legal; houve atraso na análise jurídica dos processos de licitação para a contratação das empresas responsáveis pelo georreferenciamento; faltava equipamentos para o trabalho de campo – computadores e veículos.

No período subsequente, 2010 – 2011, não ocorreu alteração da produtividade (IPM = 1,00), mas observa-se um deslocamento da fronteira de produção promovida por mudanças tecnológicas (27%), além do crescimento em escala de 27%.

Conforme foi relatado na seção 4.3.3 - *Cadastro e Sistemas de Informação* -, no final de 2010 houve a implementação do Sisterleg GEO, *um protótipo do que veio a ser o Sistema de Gestão Fundiária – SIGEF, e que já tinha como objetivo gerenciar a recepção, tramitação e análise das peças técnicas de georreferenciamento dos contratos firmados no âmbito do Programa Terra Legal.* A partir daquele ano, esse sistema agilizou a entrega do produto do georreferenciamento pelas empresas contratadas por essa política pública, o que explica a evolução tecnológica e os ganhos em escala.

Entre 2011 e 2012, ocorreu um aumento de 6% na eficiência produtiva ou operacional, que está associado à força tarefa realizada na sede do Terra Legal em Brasília, a fim de agilizar a regularização fundiária e produzir conhecimento sobre os principais entraves a esse processo. No entanto, outros fatores levaram a um decréscimo da produtividade (IPM = -2%) como problemas na tecnologia, ineficiência de escala e ineficiência técnica.

Argumenta-se no Relatório de Gestão do INCRA 2012 sobre dificuldades de acesso a sistemas internos da própria instituição como o Sistema Nacional de Cadastro Rural – SNCR -, insuficiências quanto ao georreferenciamento das áreas, problemas nos cadastros dos requerentes, problemas organizacionais quanto às bases cartográficas disponíveis, infraestrutura precária dos escritórios estaduais e demasiada carga burocrática dos processos de regularização fundiária desde o início dessa política pública.

Entre 2012 e 2013, todos os índices apresentaram crescimento negativo, com redução do IPM = - 6%, novamente influenciada por uma tecnologia obsoleta e dimensionamento equivocado

da política pública, impedindo que se cumprisse os objetivos de regularização e destinação de terras. Além disso, houve redução de (-5%) na eficiência produtiva ou organizacional e de (-1%) na eficiência técnica.

Conforme se verifica nos Relatórios de Gestão do INCRA 2012 e 2013, o Terra Legal ainda não conseguia avançar na regularização fundiária e destinação de terras pois era preciso antes avançar com os serviços de georreferenciamento das áreas, um requisito para esse processo. Além disso, era preciso corrigir erros dos cadastros dos requerentes, o que em se tratando da região da Amazônia Legal significou elevados custos com diárias e passagens e tempo, atrasando demasiadamente o andamento dos processos. Por fim, havia problemas relativos aos livros fundiários do INCRA e órgãos estaduais de terra, sendo necessário a organização, classificação e digitalização desse acervo.

Ou seja, nota-se claramente que a política foi iniciada em 2009, mas sem que houvesse uma interação entre os aspectos jurídicos, técnicos e organizacionais que permitisse o seu bom funcionamento. A estrutura do sistema de administração de terras herdado do INCRA não era compatível com a celeridade que tanto se esperava da política do Terra Legal, o que impactou diretamente nos resultados institucionais principalmente nos primeiros anos de vigência.

No período de 2013 – 2014, a produtividade continua a cair (IPM = - 1%), mesmo sendo um ano em que já tinha sido consolidado no Programa o método de gestão para resultados *PDCA*, a partir de 2012. Apesar de ter ocorrido uma melhoria de 1% na eficiência técnica pura, os outros índices relativos a mudanças tecnológicas (MT = -48%) e dimensionamento da política pública (MEE = -48%) continuaram em queda.

Vale ressaltar que foi durante esse período que surgiram o Sistema de Gestão Fundiária – SIGEF e a Câmara Técnica de Destinação de Terras Públicas. Porém, são melhorias que foram implementadas no final do segundo semestre de 2013, promovendo efeitos na política somente no período subsequente.

Assim sendo, em 2014 – 2015, a produtividade é aumentada em 8%, claramente influenciada por mudanças na tecnologia (MT = 87%), mudanças na eficiência produtiva (ME = 4%), mudança da eficiência técnica pura (MET = 4%) e de mudanças na eficiência de escala (MEE = 102%), demonstrando os efeitos dos investimentos em práticas gerenciais e em sistemas informatizados.

Entre o período 2015 – 2016, a produtividade continuou a crescer 4%, influenciada pelo avanço tecnológico de 10%, pelo incremento de 5% na eficiência técnica pura e pela melhoria no dimensionamento da política pública enquanto meio de promoção das ações de regularização fundiária e destinação de terras.

Observa-se que nesse período se iniciou efetivamente a primeira fase da Cooperação Internacional por meio da GIZ, que promoveu melhorias nos processos internos do Programa. Também é nesse período que se intensifica o empenho dos gestores em adequar a política ao que preconiza o diploma VGGT, por ocasião da Carta de Palmas.

No intervalo de 2016 – 2015, às mudanças tecnológicas implementadas continuaram a deslocar a fronteira de eficiência (MT = 209%), bem como ocorrem novas melhorias na escala da política pública (MEE = 204%). Mas a produtividade (IPM) sofreu uma leve queda de 1%, que está associado a uma queda de 1% na eficiência produtiva ou organizacional.

Por fim, no período de 2017 – 2018, verifica-se um retrocesso no índice de produtividade (IPM = - 4%), influenciado por uma queda na eficiência produtiva ou organizacional (ME = - 4%), por uma queda acentuada no índice que mede a mudança tecnológica (MT = - 67%) e ineficiência de escala (MEE = - 68%). Esse grande retrocesso está associado principalmente à instabilidade política, a qual levou ao término do Programa Terra Legal em 2019.

A *Figura 6.1* apresenta a evolução dos índices de produtividade de Malmquist (IPM), de mudança tecnológica (MT), de mudança na eficiência produtiva (ME), de mudança na eficiência técnica (MET) e de mudança na eficiência de escala (MEE) verificados no Programa Terra Legal entre 2009 a 2018.

Notadamente, as variações nos índices de eficiência técnica e de eficiência produtiva ou organizacional foram tímidas ao longo do período para promover o crescimento da produtividade (IPM). No entanto, a eficiência foi impactada positivamente principalmente pelo avanço tecnológico e pelos ganhos em escala, demonstrando que por mais que tenha ocorrido investimentos em questões organizacionais ou técnicas, outras questões – restrição orçamentária, falta de recursos humanos,¹⁰⁴ assimetria de informações,¹⁰⁵ burocracias,¹⁰⁶

¹⁰⁴ Foram realizadas reuniões com a SEAD/RH e em outras ocasiões com o Ministério do Planejamento, com o objetivo de prorrogar por mais um ano os contratos temporários do Programa Terra Legal, que estavam previstos para finalizarem em julho de 2019. Foi formalizada a nota técnica apresentando as justificativas para suprir a falta de pessoal necessária para dar continuidade ao trabalho do Programa Terra Legal. O pedido do concurso para servidor efetivo estava no Ministério do Planejamento e previa 450 vagas, mas era preciso acompanhar o processo e cobrar a movimentação.

¹⁰⁵ Em 2018, visando ter acesso às percepções dos servidores das regionais, foi realizada reunião com a produção de uma memória ATA, a qual levantou as principais demandas das unidades regionais, que estavam sendo avaliadas pelos Coordenadores da SERFAL, objetivando identificar os gargalos.

¹⁰⁶ Constatou-se dificuldades no INCRA e SEAD em recepcionar as ferramentas tecnológicas doadas via Projetos de Cooperação Internacional (GIZ e União Europeia);

infraestrutura precária,¹⁰⁷ deterioração do acervo fundiário;¹⁰⁸ insuficiência na comunicação interna e externa,¹⁰⁹ precariedade dos processos, atrasos no desenvolvimento de sistemas informatizados,¹¹⁰ instabilidade ou interferências políticas¹¹¹ – podem ter dificultado ganhos em eficiência produtiva e técnica.

¹⁰⁷ Face aos frequentes contingenciamentos orçamentários, o Programa Terra Legal contava com as Cooperações Internacionais GIZ e União Europeia, para melhoria dos processos internos e também compra de equipamentos. Em 2018, os escritórios do Pará, Amazonas, Mato Grosso e Amapá receberam equipamentos da União Europeia, os quais estavam em fase de instalação e identificação do patrimônio. Os demais escritórios que não tinham sido contemplados pelo Acordo de Cooperação receberão equipamentos remanejados de outros escritórios. (Processo nº 0428501 do SEI/MAPA. 2018. <https://sistemasweb.agricultura.gov.br/pages/SEI.html>)

¹⁰⁸ Em 2018, a GIZ aprovou a contratação de uma empresa para realizar a digitalização do acervo, no Projeto Piloto de Rondônia. Previsão era de início de trabalho até final de outubro de 2018 (Termo de contratação pela GIZ). No Relatório final de diagnóstico e minuta para a digitalização dos processos de regularização fundiária no Pará, indicou que havia necessidade de implementação de um arquivo central, pois milhares de processos fundiários estavam se deteriorando. Posteriormente seriam finalizados os relatórios do Amapá, Mato Grosso e Amazonas. Também houve um Termo de Referência aprovado pela União Europeia para finalização do Sistema SIGEF acervo.

¹⁰⁹ Observou-se um conjunto de ações realizadas no âmbito do Terra Legal visando a melhoria da comunicação e transparência, a exemplo da homologação de site informativo específico da SERFAL na SEAD, mas que estava com pendências burocráticas quanto a sua recepção na CGMI (setor responsável pela tecnologia de informação da SEAD). O documentação aprovado na CGMI tinha sido disponibilizado em 19/09/2018 (Produto em homologação/construção, apenas teste: <http://terra-legal.bftec.com.br/a-serfal/sobre-o-terra-legal>), porém, o site tornou-se inativo com fim da política pública. Nessa página, era possível encontrar todo o material informativo sobre o Programa Terra Legal, incluindo os PDF das fichas informativas do Programa Terra Legal, as quais tinham sido produzidas apenas em meio físico (http://www.mda.gov.br/sitemda/sites/sitemda/files/user_img_1832/Fichas%20Apresenta%C3%A7%C3%A3o%20Terra%20Legal.pdf), que também não se mais em funcionamento devido ao fim da política pública do Terra Legal. Além dessas informações, na página na SERFAL eram disponibilizados vários cursos de formação para os servidores. Nesse sentido, em 22 de outubro de 2018, foi publicado uma memorando-circular para divulgação do primeiro curso de "Cadastramento", que a época foi disposto no endereço <http://capacitarparadesenvolver.com.br/unidade/terralegal/curso/cadastro-instrucao-processual>;

Os cursos estavam disponíveis na plataforma que tinha como endereço <http://capacitarparadesenvolver.com.br/unidade/terralegal>, a qual foi lançada em parceria com a GIZ por meio do Fundo Amazônia em setembro dia 22/10/2018, visando diminuir as assimetrias de informações entre os escritórios regionais ligados ao Terra Legal.

Por fim, outro notou-se o esforço em melhorar o planejamento, monitoramento, avaliação, transparência, comunicação, diagnósticos e aprimoramento dos processos fundiários no processo de desenvolvimento do sistema *SIGEF Resultados ou Painel de Gestão a Vista Eletrônico*, o qual também padeceu para ser recepcionado no âmbito setor de tecnologia da SEAD e do INCRA. Esse sistema era iniciativa dos próprios servidores públicos vinculados ao Programa Terra Legal.

¹¹⁰ Houve atraso no desenvolvimento de Sistema SIGEF Titulação, que em 2018 estava na fase final de desenvolvimento, com previsão para o final de fevereiro de 2019 (Processo nº 55000000765201879 do SEI/MAPA <https://sistemasweb.agricultura.gov.br/pages/SEI.html>). Todavia, quando o Programa Terra Legal foi descontinuado, esse sistema foi recepcionado pelo INCRA.

¹¹¹ Até o ano de 2018, não havia nenhuma proposta para solucionar o problema das interferências políticas no trabalho técnico.

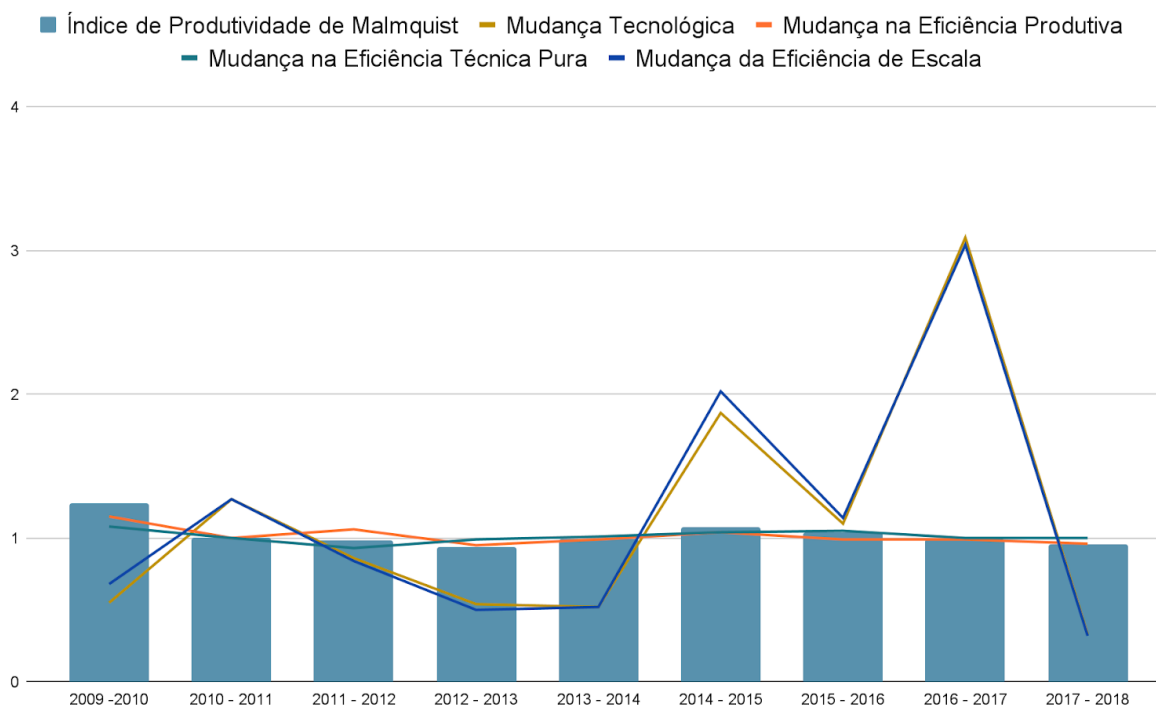


Figura 6.1 Evolução do Índice de Produtividade de Malmquist (IPM), Mudança Tecnológica (MT), Mudança da Eficiência Produtiva (ME), Mudança da Eficiência Técnica Pura (MET) e Mudança da Eficiência de Escala (MEE) do Programa Terra Legal Amazônia, 2009 a 2018.

6.3. Inferências

Neste capítulo, analisa-se a qualidade do Programa Terra Legal Amazônia como uma política pública por meio de uma avaliação de eficiência. Assim sendo, foi aplicado o método *data envelopment analysis (DEA)* combinado com os índices de Malmquist, que permitem avaliar a eficiência de determinadas unidades produtivas ao longo do tempo e decompor o índice de produtividade de Malmquist (IPM) em outros índices, como: Mudança Tecnológica (MT), Mudança da Eficiência Produtiva (ME), Mudança da Eficiência Técnica Pura (MET) e Mudança da Eficiência de Escala (MEE).

Para alcançar esse objetivo, foi desenvolvido um modelo de eficiência para o Programa Terra Legal Amazônia, o qual considerou *inputs* e *outputs* a partir do total de unidades regionais de incidência da política. No rol dos *inputs* considerou-se o orçamento empenhado anual (R\$), os incentivos internacionais da cooperação internacional GIZ (R\$) e os incentivos internacionais da cooperação internacional com a União Europeia (R\$). Como *output* foi considerado o total de

área em hectares de terras públicas federais rurais regularizadas e destinadas no escopo da região da Amazônia Legal.

Os resultados demonstram que o índice de produtividade (IPM) e os índices de eficiência produtiva ou organizacional e eficiência técnica mantiveram-se relativamente constantes, ocorrendo pouca variação ao longo de todo período. Por outro lado, verifica-se grande avanço tecnológico a partir de 2013, seguindo de relevante avanço em eficiência de escala, melhorando o dimensionamento do Programa.

Considerando tais resultados e a partir da observação dos capítulos anteriores, o que se observa é que, ainda que seja notável a busca pela melhoria contínua no âmbito do Terra Legal, pois a política era focada em resultados, gestão estratégica, prestação de contas, transparência, gestão de riscos e implementação de novas tecnologias, que objetivavam alcançar a eficiência dessa política pública, o Programa não alcançou eficiências genuínas esperadas quando se adota práticas típicas do *New Public Management*.

Infere-se que tal política avançou pouco em produtividade, pois diversas outras questões associadas a insuficiência de um sistema de administração de terra dificultaram em atender a sua finalidade, impondo a necessidade de solução destas situações, para que depois fossem priorizados os objetivos estabelecidos para a política pública.

Dentre outras contradições identificadas nessa experiência ao longo dos anos, as quais estão associadas ao baixo desempenho dessa política pública, mencionam-se:

- a limitação temporal do Programa, pois o prazo atribuído inicialmente foi incompatível com a complexidade do problema a ser solucionado, o que demonstra um equívoco daqueles responsáveis por elaborar essa política pública;

- a instabilidade política, tanto em função do risco de extinção do programa no prazo de cinco anos, quanto em função de mudança de grupo político, que quase sempre divergiam ideologicamente na condução dessa pauta;

- a falta de prioridade política, haja vista os frequentes contingenciamentos orçamentários por parte dos governos, além do pouco investimento nas condições estruturantes;

- a pressão política limitou-se a meta de títulos – n^o de títulos -, sendo este o resultado mais visado politicamente, o que fez com que outras atividades atribuídas a esta política pública fossem menos priorizadas, a exemplo do acompanhamento contínuo do cumprimento da função social da terra no pós-titulação e a exemplo da retomada de terras em decorrência de irregularidades;

- a estrutura organizacional era incompatível com a demanda das atividades atribuídas a política pública, a exemplo do enorme volume de processos para acompanhamento de cláusulas

no pós titulação frente ao baixo número de servidores e técnicos disponíveis, além da insuficiência de recursos tecnológicos que desse celeridade a esse processo;

- a dependência da política pública às estruturas burocráticas do INCRA e MDA, que eram duas instituições diferentes, constituídas em momentos distintos, com culturas organizacionais próprias, por vezes contraditórias entre si, e contraditórias com esse Programa;

- a assimetria de informação entre a sede do Terra Legal em Brasília e os escritórios regionais dispersos nos nove estados da Amazônia Legal, o que dificultou o pleno desenvolvimento de uma cultura organizacional mais gerencial;

- as incompatibilidades técnicas e burocráticas entre as estruturas de tecnologia da informação do Terra Legal, do INCRA e do MDA/SEAD, que recorrentemente impactava na recepção, desenvolvimento, aprimoramento ou implantação de novos sistemas de informação, incluindo aqueles desenvolvidos no âmbito das cooperações técnicas ligadas ao Programa;

- as iniciativas em inovações dependiam exclusivamente do baixo número de servidores públicos vinculados ao programa, os quais atendiam desde demandas políticas e processuais atinentes a rotina de trabalho, ao mesmo tempo que se esforçavam a dar soluções para questões estruturantes, como exemplo o desenvolvimento de uma ferramenta que viabilizasse o pagamento dos títulos, ou uma ferramenta que viabilizasse o diagnóstico da demanda fundiária, ou mesmo uma ferramenta para o monitoramento das cláusulas ambientais. Ou seja, questões que foram previstas juridicamente, mas que não possuíam um meio para sua implementação. Além disso, durante muitos anos estiveram limitadas em seu desenvolvimento por ausência de recursos por parte do governo para essas finalidades;

- as contradições jurídicas, técnicas e organizacionais entre as diversas instituições fundiárias e transversais, nas esferas federal, estadual e municipal, além da insuficiência da interação e interoperabilidade das informações sobre terra, também impactaram na gestão eficiente do Programa Terra Legal.

Por outro lado, as ações que visavam a melhoria contínua no âmbito do Terra Legal, aliada às parcerias e cooperações nacionais e internacionais, promoveram o conhecimento, a transparência e a governança na gestão das terras, o que explica os ganhos nos índices de mudança tecnológica e eficiência de escala a partir de 2013. Nesse sentido, as principais melhorias estiveram associadas ao desenvolvimento e implementação de sistemas informatizados, a exemplo do Sistema de Gestão Fundiária - SIGEF, bem como a implementação de estruturas de governança como a criação da Câmara Técnica de Destinação de Terras Públicas - CT, que certamente foram as inovações que mais impactaram na mudança tecnológica verificada na política pública e nos ganhos em eficiência de escala.

Reconhece-se que a experiência do SIGEF e CT são inovações que estão associadas principalmente ao aprimoramento do sistema de administração de terra brasileiro, o que não exclui a sua realização como parte de um processo de *compliance* internacional.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O direito à terra e a sua efetivação por meio de políticas públicas se destaca como um dos assuntos essenciais no diálogo global do século XXI, destacadamente quanto à sua importância às diversas dimensões da sustentabilidade.

No Brasil, esse debate adquiriu ainda mais espaço no ambiente político a partir da alteração de paradigmas da efetivação de direitos fundamentais, pois as diversas interações decorrentes de um direito exigem não apenas a sua não violação, mas a sua realização por meio de uma atuação ativa de diversos agentes, a quem isto é atribuído constitucionalmente.

Assim é disposto à atuação pública, pois existe a obrigação de efetivar os direitos fundamentais por meio das atividades legislativas, executivas e judiciárias, o que ocorre quando uma legislação, uma ação ou uma decisão é disposta para afirmar um direito.

Diametralmente, a obrigação de efetivar direitos fundamentais é disposta à atuação privada, o que ocorre nas atividades individuais, quando um ato é utilizado como instrumento de afirmação de um direito.

A ação executiva vocacionada a implementar uma política pública, portanto, articula esses diversos agentes, processos e ambientes para que, a partir de um desenho de atuação, afirme um direito à sociedade.

A interação destes e de outros aspectos é o que faz um direito ser efetivado, sendo que, na experiência brasileira, o direito à terra adquiriu outra dimensão quando as políticas públicas passaram a ser vistas como instrumentos essenciais para a sua efetivação.

Isso implicou em observar os problemas relacionados à terra não mais com uma visão simplista, linear e isolada, na qual se acredita que a solução decorre apenas de uma ação determinada. Ao se admitir a existência de um problema complexo, que está relacionado com uma multiplicidade de aspectos sociais, econômicos, culturais, políticos, jurídicos, institucionais e técnicos, decorrente da interação de uma multiplicidade de agentes, processos e ambientes, aqueles que debatem políticas públicas devem passar a ver com outros olhos a realidade brasileira. Destarte, para solucionar problemas complexos se exige soluções reflexamente complexas e as políticas públicas se apresentam como instrumentos adequados para esta finalidade.

Neste sentido, a investigação desenvolvida analisou a *compliance*, tendo como objeto um instrumento jurídico não vinculativo, especificamente as *Voluntary Guidelines on the Responsible Governance of Tenure of Land, Fisheries and Forests in the Context of National Food Security - VGGT*, também denominadas Diretrizes Globais de Governança Responsável da Terra, e a

política pública de terra no Brasil, e avaliou a eficiência da política de terra nacional brasileira, objetivando perceber aspectos relativos à sua qualidade como política pública de terra.

O direcionamento entre os objetivos e a estratégia metodológica ocorreu a partir da reflexão sobre teorias atinentes ao tema e, de modo especial, tendo como base a teoria de conformidade internacional aplicada à experiência brasileira quanto ao cumprimento das normas internacionais relativas à governança responsável da terra. Tal aplicação metodológica e as respectivas reflexões sobre o objeto de estudo ocorreram articuladamente em cada capítulo, o que possibilita nesta conclusão, apresentar as principais inferências deste estudo. Nesse exercício, dar-se ênfase aos mecanismos que determinam a conformidade internacional voluntária e aos aspectos essenciais da política pública de terra em análise.

Assim sendo, no Capítulo I, foram apresentadas as teorias sobre temas interdisciplinares, que ao serem interrelacionados, possibilitaram estabelecer conexões com o objeto de estudo - *a política de terra brasileira*.

Inicialmente, consolidou-se um entendimento sobre o conceito de governança global, assumindo que essa se caracteriza como um tipo de *governança multinível*, no qual se identifica uma intensa, diferenciada e organizada *interação* entre os diversos âmbitos de governança, assim como uma suficiente *autonomia* do respectivo âmbito global. Como exemplo, mencionou-se a atuação das organizações internacionais, que cada vez mais têm difundido instruções de como os países devem abordar pautas importantes, inclusive sobre temas relacionados ao acesso à terra.

No entanto, verificou-se que nem sempre tais acordos internacionais são assumidos pelos países, ou, quando são assumidos, nem sempre são cumpridos, ou, quando cumpridos, nem sempre são eficazes. A fim de entender essas questões, recorreu-se a teoria de *compliance* internacional, que explica os principais mecanismos que levam os países a cumprirem os tratados internacionais, principalmente quando o diploma global se apresenta suave, não vinculativo, o que ensejaria a não obrigação de cumprir.

A saber, estudou-se os mecanismos de *compliance – realista, funcionalista racional, natureza do regime doméstico, abordagens normativas –*, relevantes como ponto de partida para a consolidação desta pesquisa.

Ao considerar que o objeto deste estudo se trata de uma política de terra, evocou-se a teoria da administração de terra, que afirma que o bom ou mau funcionamento desse segmento deve estar associado à interação entre os *aspectos jurídicos, técnicos e organizacionais, os quais integram o sistema de administração da terra*. Nesse sentido, a desarticulação entre tais aspectos enseja problemas no funcionamento do sistema de informação sobre terras, especificamente na

sua estagnação e no seu aprimoramento, a exemplo de casos em que a aplicação de determinada nova técnica não é autorizada pela legislação em vigor, ou casos em que a legislação em vigor impõe exigência que ainda não pode ser atendida pela técnica existente. No mesmo sentido, ocorrem situações em que a estrutura organizacional dificulta o processo definido em lei, ou casos em que a implementação de determinada nova tecnologia acarretaria inevitáveis alterações organizacionais, mas indivíduos ou organizações influentes resistem a essas alterações para assegurar os seus interesses.

Conforme visto na literatura, muitos países apresentam problemas quanto ao desempenho das políticas de terra, uma vez que são formuladas sob noções preconcebidas e fundamentadas em pontos de vista, ao invés de serem concebidas a partir de uma análise cuidadosa da sua contribuição para um desenvolvimento holístico, a contribuir para os aspectos sociais, econômicos, ambientais e culturais dos países.

Além das teorias de *compliance* internacional e administração de terras, estudou-se de forma transversal fatores que explicam as dicotomias paradigmáticas nas organizações públicas, especialmente quando estas assumem modelos gerenciais preconizados pelo *New Public Management* em detrimento de modelos burocráticos weberianos. Tais ideias contribuíram para viabilizar a análise relativa à cultura organizacional no âmbito da política nacional de terra.

No Capítulo II, buscou-se argumentar acerca da trajetória do desenvolvimento do direito à terra no âmbito do direito internacional, especificamente quanto aos diplomas e aos diálogos globais sobre assuntos que exigiam uma visão cada vez mais atenciosa para questões atinentes à terra. Foi demonstrado como o direito à terra detém interações importantes com o direito de propriedade, o direito cultural, o direito à igualdade entre mulheres e homens, o direito à moradia e o direito à alimentação. Todavia, essa importância não se esgota nos assuntos verificados nessa exposição, pois ao imaginarmos as diversas interações existentes, a terra é algo essencial para a vida do ser humano.

Por isso, afirma-se que o direito à terra é fundamental para a efetivação de diversos outros direitos, sendo que essa importância foi uma das vias que direcionou esse direito ao âmbito dos direitos humanos.

A partir do diálogo global se atribui o *status* de direito humano ao direito à terra. O que se observou é que a importância de afirmar o direito à terra como elemento significativo para uma vida digna fez com que se inserisse este direito no sistema de direitos humanos. Sendo assim, o direito à terra atravessou uma jornada no âmbito dos debates de direitos humanos, na qual sai de uma situação de inexistência, adquire importância em uma situação de subsidiariedade e se insere em uma situação de essencialidade juntamente com os demais direitos humanos.

Por isso, argumenta-se que uma vez que o direito à terra é visto como direito humano, são asseguradas intersecções de dependência entre direitos para a efetivação de cada um dos direitos humanos. Portanto, se não assegurado o direito à terra, que viabiliza o exercício do acesso, o uso e a administração da terra a determinados sujeitos, a efetividade de outros direitos humanos também não estaria assegurada.

Já o princípio da *interrelacionalidade* dos direitos humanos faz com que tais direitos sejam assegurados nos mais diferentes ambientes nos quais estes estão inseridos. Assim sendo, sustenta-se que a atribuição do *status* de direito humano a um direito – direito à terra - faz com que tais direitos sejam assegurados nos âmbitos nacional, regional e internacional e, conseqüentemente, a sua efetividade.

A partir dessa trajetória é que diversos organismos internacionais passaram a ver o direito à terra como elemento fundamental para a efetivação de políticas públicas, sendo impositiva a sua implementação para viabilizar o alcance de padrões de governança.

Isso é o que se observou nas Diretrizes Voluntárias sobre a Governança Responsável da Terra, dos Recursos Pesqueiros e Florestais no contexto da Segurança Alimentar Nacional - *VGGT*, diploma internacional que incrementou ainda mais a exigência de estabelecer o direito à terra como fundamental para assegurar uma vida digna.

Observou-se que as *VGGT*, mesmo sendo um diploma internacional de caráter voluntário que versa sobre assuntos que se incluem em uma agenda política global, abordando questões de governança, indubitavelmente atribui a visão dos direitos humanos para o direito à terra, além de enfatizar a interação do direito à terra com outros direitos humanos como o direito de propriedade, direito cultural, direito à igualdade, direito à moradia, direito à alimentação, direito ao desenvolvimento, direito ao meio ambiente sustentável, entre outros.

No entanto, ainda que esse diploma atribua a visão dos direitos humanos sobre o direito à terra, o que teoricamente encorajaria os países signatários a observarem-no e cumpri-lo, suas normas são demasiadamente genéricas e problemáticas quanto ao caráter sistêmico da administração de terra, pois foca-se genericamente sobre os aspectos políticos, jurídicos e organizacionais, dando pouca relevância aos aspectos técnicos. Como é sabido, para que ocorra o bom funcionamento do sistema de administração de terra de um determinado país, é necessário que haja minimamente uma boa interação entre esses três aspectos. A não observância de um desses elementos poderia impactar negativamente no objetivo final a que se pretende o diploma global, a governança responsável da terra.

Para além dessa observação, notadamente os países signatários foram incentivados a implementar ou alterar suas políticas públicas de terra para modelos que tenham como princípios

a eficiência, transparência, prestação de contas, enfoque holístico e sustentável, melhoria contínua, consulta e participação, dentre outros, o que por sua vez são princípios ou boas práticas que remetem às ideias do *New Public Management*.

Todavia, conforme explicou a teoria, a implementação desses princípios enseja mudanças de paradigma no nível nacional, principalmente nos países onde as políticas de terra são conduzidas sob padrões burocráticos tradicionais. Assim sendo, entende-se que o sucesso das *VGGT* como instrumento jurídico norteador para a governança responsável da terra no contexto nacional dependerá do quanto tais organizações e agentes envolvidos estão culturalmente preparados para essa mudança de paradigma, o que nem sempre se apresenta como algo simples a ser resolvido, implicando conseqüentemente na sua eficácia. Por essa ótica, mesmo que os países assumam compromissos internacionais vinculativos ou voluntários, promovendo alterações jurídicas ou políticas no âmbito nacional, fatores associados à cultura das organizações podem viabilizar ou inviabilizar o sucesso na implementação.

No Capítulo III, apresentou-se uma análise longitudinal da política de terra nacional até o ano de 2012, sob a ótica dos aspectos jurídicos, organizacionais e técnicos, com o intuito de identificar o desenho da política pública de terra do Brasil no momento anterior à publicação das *VGGT*, assim como identificar os indícios da existência ou inexistências de ações alinhadas à governança da terra.

Assim sendo, inicialmente foi apresentado a evolução do direito à terra no Brasil sob a ótica dos aspectos jurídicos, em que foi identificado um desenvolvimento do entendimento acerca de suas definições, fundamentos e características, viabilizado por diversas normas que implementavam atualizações acerca das questões de acesso à terra.

Notadamente, esses avanços quanto a aspectos jurídicos, por mais evidentes que sejam, nem sempre observavam as diferentes realidades vivenciadas em um país com uma extensa área territorial e com uma expressiva diversidade social. Isso fez com que o exercício dos direitos sobre a terra fosse extremamente desigual, por meio de um processo discriminatório entre alguns que detinham os instrumentos para impor seus interesses e vários que não detinham os instrumentos para assegurar os seus interesses.

Ao longo do tempo, importantes avanços e soluções normativas foram implementadas com o intuito de atribuir mais segurança aos processos que se ocupavam das informações sobre direito à terra, especificamente os processos de registros imobiliários. Mas ainda assim, por serem esses processos extremamente técnicos, era fundamental que o indivíduo fosse acompanhado de um especialista na área jurídica, para que os seus direitos fossem efetivados.

Na ótica dos aspectos técnicos, infere-se que mesmo ocorrendo grandes avanços jurídicos como a publicação da Lei 10.267/2001, na prática, houve pouca integração ou interoperabilidade das diversas informações e cadastros de terra, o que está associado a ineficiência das políticas públicas fundiárias, das políticas públicas transversais e da segurança jurídica do direito à terra.

A esse respeito, fatores como insuficiência de técnicos para atender as demandas, insuficiência das informações topográficas, insuficiência de informações georreferenciadas, inadequações de sistemas informatizados, divergências de entendimento quanto a conceitos relevantes - imóvel rural – entre instituições interessadas, divergências entre o cadastro e registro de terra, variedade de cadastros com pouca integração ou interoperabilidade, equipamentos e tecnologia obsoletos, dependência de instituições externas, insuficiência de informações gerenciais, insuficiência de transparência, sobreposição de competências e desgaste da imagem institucional por questões associadas a corrupção estão no rol dos problemas frequentemente relatados nos documentos oficiais.

Portanto, a experiência brasileira apresenta fragilidades quanto ao bom funcionamento do sistema de administração de terra, quando se considera a interação entre os aspectos jurídicos, técnicos e organizacionais, e ressalta a miopia dos governos e gestores quanto aos elementos essenciais para o bom funcionamento da política de terra nacional.

Destacadamente, o direcionamento dessa política esteve muito mais vinculado às ideologias dos grupos políticos, do que propriamente atender a um objetivo mais amplo de desenvolvimento econômico, social e ambiental. É o que se verifica quando em determinados períodos o foco da política limita-se tão somente a questão da reforma agrária em detrimento da regularização fundiária ou vice-versa. Possivelmente essa visão limitada sobre a administração da terra inviabilizou o pleno alcance dos padrões de governança no período anterior à publicação das *VGGT*.

Por outra perspectiva, reconhece-se iniciativas importantes como o maior alinhamento da política nacional ao diálogo global sobre o direito à terra após a agenda política de 2003, sobretudo porque intensifica a perspectiva sobre esse direito como fundamental para a dignidade humana, o que também assegurou a pré-existência de princípios de governança similares aos defendidos no diploma *VGGT*.

Dentre os resultados mais concretos dessa agenda política, merece destacar o surgimento do Programa Terra Legal Amazônia, política pública de regularização fundiária destinada a resolver o então caos fundiário da região amazônica, promover o desenvolvimento econômico e social, e conter o avanço do desmatamento ilegal.

No capítulo IV, apresentou-se o desenho de umas das políticas públicas de terra, o denominado Programa Terra Legal Amazônia, em vigor entre os anos de 2009 e 2018, a partir da observação dos aspectos jurídicos, organizacionais e técnicos.

Notadamente, quanto aos aspectos jurídicos, constatou-se que tanto do ponto de vista do sistema de administração de terra, quanto da boa governança, o arcabouço normativo se mostrou suficiente para a garantia dos direitos legítimos de posse e para o funcionamento da política pública.

Assim sendo, considera-se que a Lei nº 11.952/2009 foi uma medida necessária e relevante, pois o Estado Brasileiro reconheceu as necessidades dos povos da região amazônica, determinando a identificação e cadastramento dos ocupantes, demarcação das terras e posterior regularização fundiária, buscando garantir os direitos legítimos de posse e inaugurar o atual debate acerca da governança de terra no Brasil. Observando essa lei, verifica-se diversos dispositivos que se aproximam daquilo que, em 2012, seria disposto por meio de diretrizes globais.

As sucessivas alterações no marco legal – Lei 11.952/2009 - surgiram no sentido de amenizar os requisitos da lei original, ampliando a área e o prazo exigidos para se obter a regularização fundiária, assim como excluindo requisitos impeditivos, o que ocasionou polêmicas acerca do possível desvirtuamento da política pública. Por outro lado, justifica-se que tais aprimoramentos no marco legal tiveram como objetivo adequar a norma à realidade amazônica.

No âmbito infralegal, as alterações jurídicas se deram num contexto de melhoria contínua dos processos, no sentido de destravar a burocracia nos trâmites processuais, visando dar mais celeridade – eficiência - ao rito e ao arranjo institucional, uma vez que o fluxo do processo de regularização fundiária era quase sempre engessado, por vezes dependendo de decisões de outras instâncias externas ao Programa.

Acrescenta-se que mesmo tendo sido imposto demasiada burocracia em determinados períodos, o conjunto de normas por si somente não deve ser interpretado como o principal problema para a plena efetivação do Programa Terra Legal, pois contemplava em seus dispositivos basicamente tudo aquilo que se espera para o bom desempenho da administração da terra. Todavia, o grande problema consiste na interação dessas normas com os aspectos técnicos e organizacionais, que nem sempre se mostraram adequados para atender aos requisitos formais, a exemplo da disposição de cláusulas de pagamento do título de propriedade face a inexistência de um sistema de cobrança.

Estritamente quanto aos aspectos organizacionais, verifica-se no Programa Terra Legal um ineditismo como política pública de terra, que a fez percorrer um caminho mais gerencial em comparação com as experiências anteriores.

Dentre os fatores que o diferencia, destaca-se a sua estrutura organizacional híbrida, anômala a administração pública, concentrando competências de duas instituições de natureza jurídica diferentes e com culturas organizacionais próprias, o que influenciou no senso de pertencimento, autonomia, fuga dos ditames burocráticos e investimento a partir de cooperações técnicas nacionais e internacionais.

Para além dessas questões, o Terra Legal se consolidou sob um ambiente amplamente democrático e inovador, favorável a consulta e participação desde o seu início, o que viabilizou a orientação da política à implementação de boas práticas em governança fundiária, merecendo destaque a atuação do Grupo Executivo Intergovernamental – GEI e a implementação da Câmara Técnica de Destinação de Terras Públicas - CT.

A observância dos documentos oficiais permite afirmar que essa política esteve claramente orientada para resultados, adotando práticas do *New Public Management*, sendo este o principal fator que impulsiona a política para a melhoria contínua dos processos e seu protagonismo em inovações na questão fundiária brasileira.

A esse respeito, evidente legado quanto aos aspectos técnicos é identificado no Terra Legal após a implementação do Sistema de Gestão Fundiária – SIGEF, pois sanou diversos problemas associados a ineficiências em certificação de terras, facilitou a integração entre o cadastro e o registro de terra, e promoveu o conhecimento, a transparência e governança na gestão das terras, contribuindo para a efetividade da Lei nº. 10.267 de 2001.

No entanto, apesar desse reconhecimento que faz do Terra Legal uma política inovadora e uma experiência a ser aprimorada, diversos outros fatores a fazem problemática do ponto de vista do bom funcionamento do sistema de administração da terra, e dificulta a sua percepção como parte de um desenvolvimento mais amplo.

Também se notou problemático o conflito interno produzido pela dicotomia paradigmática entre as práticas gerenciais implementadas e a cultura organizacional demasiadamente burocrática das instituições fundiárias envolvidas, especialmente quanto ao Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária - INCRA e o então Ministério do Desenvolvimento Agrário.

Ao longo dos anos, questões recorrentes da administração pública brasileira, como restrição orçamentária, insuficiência de recursos humanos, assimetria de informações, demasiada burocracia, infraestrutura precária, interferências e instabilidade política, dificultaram ganhos em produtividade, eficiência produtiva ou organizacional e em eficiência técnica.

No Capítulo V, apresentou-se uma análise sobre a *compliance* internacional no Programa Terra Legal a partir das Diretrizes Voluntárias para a Governança Responsável da Terra - VGGT, observando a sua influência no âmbito da política pública, mesmo sendo este um diploma internacional, com obrigatoriedade suave e voluntário, verificando aspectos atinentes à legitimidade desse instrumento quanto ao sistema jurídico nacional, assim como destacando os mecanismos que conduziram essa experiência à *compliance* internacional.

Inicialmente, foram identificadas similaridades normativas, de crenças e padrões de comportamento entre os níveis nacional e global, que se intensificaram após 2003 em razão da agenda política do governo brasileiro, transversal ao tema de combate à fome e a segurança alimentar, o que impulsionou um protagonismo do Brasil frente aos organismos internacionais, alinhando o país cada vez mais ao diálogo global sobre direitos humanos.

Portanto, ao tornar-se signatário das VGGT em 2012, o Brasil reforçou ainda mais o compromisso do governo brasileiro com a agenda global, fortalecendo a imagem do país frente às organizações internacionais como cumpridor de tratados que versam sobre direitos humanos.

Inferiu-se que, a legitimidade das VGGT no contexto brasileiro pode ser confirmada a partir da adesão do país como signatário desse diploma, da disposição do diploma em língua portuguesa como essencial para o desenvolvimento das políticas públicas, haja vista os programas e objetivos do Planejamento Plurianual – PPA e Planos Estratégicos pós 2012, em que se verifica um estreito alinhamento com o diálogo global estabelecido nas VGGT; e da implementação deste diploma na política pública nacional, principalmente por meio do Ministério do Desenvolvimento Agrário e de modo especial no Programa Terra Legal Amazônia.

Notadamente, essa política pública esteve em conformidade com o diploma global, pois foram identificadas diversas ações compatíveis com os princípios de implementação dessas diretrizes, as quais se intensificaram após o país tornar-se signatário. Ou seja, mesmo antes da publicação das VGGT, o marco normativo que criou o Terra Legal – Lei nº 11.952/2009 -, *reforçou o sistema de crenças e padrões de comportamento entre as esferas nacional e global no tocante ao acesso à terra*, pois deu foco a pautas sociais, redução de desigualdades, incorporando um enfoque holístico e sustentável a política fundiária. Além dessas questões, o decreto que a regulamentou ressaltou questões de gênero e não discriminação.

O surgimento dessa política esteve associado a um momento de *forte democracia*, pois foi um período de ampliação das instâncias de consulta e participação, o que inclusive refletiu na sua estrutura organizacional híbrida, na composição do Grupo Executivo Intergovernamental e posteriormente na implementação da Câmara Técnica de Destinação de Terras Públicas.

Por outro lado, esperava-se que o surgimento dessa política suprisse a *insuficiência da política nacional de terra*, haja vista as contradições jurídicas, técnicas e organizacionais pré-existentes, pois além de não resolverem o caos fundiário na região da Amazônia Legal, impediam ganhos em eficiência na gestão das terras.

Tais expectativas traduziram-se em forte *pressão política por resultados*, o que de certo modo levou ao desenvolvimento de um ambiente favorável à aprendizagem, cooperação, inovação e uma visão holística da política de terra, que a fez aproximar-se dos princípios pretendidos no diploma VGGT. No entanto, como foi visto, a pressão política era muito focada na meta de títulos, dando pouca atenção às questões estruturantes.

Além da pressão política, outros grupos - *cooperações técnicas internacionais* - ao investirem na melhoria contínua dos processos internos do Terra Legal, pressionavam pelo desenvolvimento de uma cultura organizacional mais gerencial e pela *compliance* dessa política com o diploma global.

O símbolo da *legitimidade* das VGGT no âmbito do Terra Legal ocorre por ocasião da consolidação da *Carta de Palmas*, pois sendo inspirada nesse diploma, representou um conjunto de compromissos necessários para a governança fundiária na região amazônica, integrando no mapa estratégico dessa política pública, que a considerou como um dos objetivos de resultados institucionais.

Além dos mecanismos mencionados, identifica-se uma aproximação da política pública nacional às VGGT como forma de maximizar a importância da política na esfera governamental e reduzir os *riscos de sua extinção frente aos prazos de vigência e instabilidade política*.

Em síntese, dentre os mecanismos da *compliance* identificados no âmbito dessa experiência destacam-se aqueles que estão associados ao contexto nacional à época, a respeito *da natureza do regime doméstico democrático; sistema de crenças e padrões de comportamento; insuficiência da política nacional de terra; e legitimidade da norma*. Já no contexto específico do Programa Terra Legal foram associados mecanismos como *pressão política por resultados; pressão de grupos; legitimidade da norma no ambiente interno; alterações na cultura organizacional; e risco de extinção da política pública*.

Observa-se que as VGGT apresentam diretrizes generalistas associadas a aspectos políticos, jurídicos e organizacionais, mas se silencia quanto aos aspectos técnicos, mesmo sendo esses essenciais para o bom funcionamento de qualquer política de terra. Não considerar a interação entre tais aspectos pode ser um entrave ao alcance dos objetivos de governança.

No Capítulo VI, faz-se uma análise de eficiência do Programa Terra Legal Amazônia. Aferiu-se que a política pública não obteve os avanços almejados quanto à sua produtividade ao longo dos anos.

A esse respeito, tanto os índices de produtividade (IPM), quanto os índices de mudança na eficiência produtiva ou organizacional (ME) e índices mudança na eficiência técnica (MT) apresentaram pouca variação ao longo de todo período.

Constatou-se que, mesmo tendo sido adotadas práticas típicas do *New Public Management*, pois a política era focada em resultados, gestão estratégica, prestação de contas, transparência, inovação, objetivando a qualidade, o Programa não alcançou eficiências genuínas esperadas quando se adota tais práticas.

Por outro lado, é preciso reconhecer o protagonismo dessa política pública fundiária em inovações na administração pública, pois o modelo de eficiência demonstrou expressiva variação positiva quanto ao índice de mudança tecnológica (MT) a partir de 2013, seguindo de relevante avanço em eficiência de escala (MEE), o que melhorou a capacidade de entrega do Programa, bem como o seu dimensionamento. Tais resultados estão associados diretamente às melhorias ocorridas por ocasião da implantação do Sistema de Gestão Fundiária - SIGEF e da atuação da Câmara Técnica de Destinação de Terras.

Por conseguinte, o que se observou a partir das conclusões obtidas em cada capítulo é que, apesar das *evidências de compliance* entre as Diretrizes de Governança Responsável da Terra e as boas práticas implementadas no âmbito do Programa Terra Legal Amazônia, esta política pública não avançou o suficiente para alcançar índices satisfatórios de eficiência, destacadamente quanto a aspectos organizacionais e técnicos ao longo dos anos, mesmo com os avanços obtidos quanto aos aspectos jurídicos.

Notadamente, problemas relacionados à insuficiência do sistema de administração de terras brasileiro dificultaram a política pública para atender a sua finalidade. A fraca interação entre aspectos jurídicos, organizacionais e técnicos, influenciaram na qualidade da atuação e possivelmente na eficiência da política pública. Fatores como o dimensionamento equivocado dos resultados almejados com a realidade existente, a insuficiência de orçamento, de infraestrutura e de pessoal, assimetria de informações, excesso de burocracias, interferências e instabilidade política - aspectos políticos -, devem ser considerados.

À vista disso, é importante afirmar que apenas a *compliance* com as Diretrizes de Governança Responsável da Terra não é suficiente para que se obtivesse a qualidade na política pública Terra Legal Amazônia, pois foi essencial que o sistema de administração de terra estivesse apto a

implementação da política pública na dimensão almejada e que as decisões políticas se alinhassen à finalidade.

A solução desses problemas demanda iniciativas inovadoras, adequadas e sustentáveis, para que sejam aptas a impactar a realidade brasileira, que ainda vivencia situações de caos em questões atinentes à terra na atualidade.

Dentre essas iniciativas, é importante que os agentes políticos ressignifique o papel das instituições responsáveis pela política de terra nacional, que devem atuar de forma coordenada, com a atribuição de gerenciar todas as informações sobre terras, como as relacionadas ao direito, administração, responsabilidade e sustentabilidade, assim como atuar no âmbito das políticas de efetivação do direito à terra, viabilizando o surgimento de um sistema de administração de terras adequado à realidade brasileira.

Logo, é fundamental o surgimento de uma cultura no âmbito público e no âmbito privado de afirmação da terra como direito humano, pois, indubitavelmente, este direito é essencial para uma vida digna e somente assim as políticas públicas atreladas a esse assunto vão adquirir a dimensão que é demandada pelos interessados.

Por fim, é indispensável o diálogo em políticas públicas, pois este é um instrumento fundamental para solucionar problemas complexos de uma sociedade. Neste intuito, importa que a política pública nacional de terra continue com a diligência das instituições públicas em desenvolver o debate vertical com órgãos federais, estaduais e municipais, o debate horizontal entre os agentes no âmbito privado e o debate transversal com os diversos outros setores, com o objetivo de desenhar estratégias de aprimoramento do sistema de administração de terra e a sincronia das políticas públicas à diretrizes de governança global. Alinhando-se a esses debates, é essencial que o Brasil continue sendo um dos protagonistas no diálogo global sobre o direito à terra, pois a multiplicidade de realidades do país faz surgir experiências importantes de políticas públicas a serem debatidas nos diversos ambientes globais.

A afirmação do direito à terra é essencial em suas várias dimensões, por isso a importância de existirem políticas públicas que o efetivem e que apresente uma realidade em que a terra seja um elemento ao alcance de quem quer viver a dignidade.

FONTES

- 7th Capitalization Meeting EU Land Governance Programme, FAO. (2018). <https://www.slideshare.net/ExternalEvents/support-to-the-policy-of-land-regularisation-in-the-amazon-region>
- Acórdão 557/2018 do Tribunal de Contas da União. (2018). https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordao-completo/*/NUMACORDAO%253A557%2520ANOACORDAO%253A2018/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/0/%2520
- Acórdão 557/2018 do Tribunal de Contas da União. (2018). https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordao-completo/*/NUMACORDAO%253A1322%2520ANOACORDAO%253A2018/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/0/%2520
- Acórdão nº 1320/2017 do Tribunal de Contas da União. (2017). <https://www.conjur.com.br/dl/acordao-tcu-contas-2016-governo.pdf>
- Acórdão nº 1587/2016 do Tribunal de Contas da União. (2016). <https://portal.tcu.gov.br/biblioteca-digital/auditoria-de-conformidade-no-programa-terra-legal.htm>
- Acórdão nº 727/2020 do Tribunal de Contas da União. (2020). <https://www.gov.br/mj/pt-br/aceso-a-informacao/transparencia-e-prestacao-de-contas/relatorio-de-fiscalizacao-do-orgao-de-controle-externo-tcu-exercicio-de-2020/relatorios-de-auditoria/acordao-727-2020-plenario.pdf>
- ADI nº 4.269/2009 Ação Direta de Inconstitucionalidade do Supremo Tribunal Federal. (2009). <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur397323/false>
- Agro em Dia. (2019). INCRA deve ser extinto, defende Andaterra; “um imposto a menos” <https://agroemdia.com.br/2019/03/11/incra-deve-ser-extinto-defende-andaterra-um-imposto-a-menos/>
- Câmara dos Deputados. (2008). *Brasil ainda não tem metas para acabar com o desmatamento na Amazônia*. <https://www.camara.leg.br/noticias/122595-brasil-ainda-nao-tem-meta-para-acabar-com-desmatamento-na-amazonia/>
- Câmara dos Deputados. (2009). *Audiência Pública nº: 1422/09 da Comissão De Agricultura, Pecuária, Abastecimento e Desenvolvimento Rural*. <https://www.camara.leg.br/internet/sitaqweb/TextoHTML.asp?etapa=11&nuSessao=1422/09>
- Câmara dos Deputados. (2009). *Ministro pede permanência da questão ambiental*. <https://www.camara.leg.br/noticias/128739-minc-pede-permanencia-da-questao-ambiental-na-mp-da-amazonia/>
- Câmara dos Deputados. (2009). *MP de regularização de terras na Amazônia recebe 248 emendas*. <https://www.camara.leg.br/noticias/126253-mp-de-regularizacao-de-terras-na-amazonia-recebe-248-emendas/>
- Câmara dos Deputados. (2009). *MP transfere posse de terra na Amazônia para seus ocupantes*. <https://www.camara.leg.br/noticias/126059-mp-transfere-posse-de-terra-na-amazonia-para-seus-ocupantes/>
- Câmara dos Deputados. (2009). *MP transfere posse de terra na Amazônia para seus ocupantes*. <https://www.camara.leg.br/noticias/126059-mp-transfere-posse-de-terra-na-amazonia-para-seus-ocupantes/>
- Câmara dos Deputados. 2009. *Esclarecimentos sobre os projetos de assentamento do MDA/INCRA e sobre conflitos agrários no País, especialmente no Estado do Pará*. <https://www.camara.leg.br/internet/sitaqweb/TextoHTML.asp?etapa=11&nuSessao=1422/09>

- Carta Maior. (2009). “*Governo lança programa contra caos fundiário na Amazônia*”. <https://www.cartamaior.com.br/?/Editoria/Meio-Ambiente/Governo-lanca-programa-contra-caos-fundiario-na-Amazonia/3/14803>
- Carta Maior. (2009). Governo lança programa contra caos fundiário na Amazônia. <https://www.cartamaior.com.br/?/Editoria/Meio-Ambiente/Governo-lanca-programa-contra-caos-fundiario-na-Amazonia/3/14803>
- Casa Civil. (2017). Governo federal avança em programas prioritários na área social. <https://www.gov.br/casacivil/pt-br/assuntos/noticias/2017/abril/governo-federal-avanca-em-programas-prioritarios-na-area-social>
- Constituição da República Federativa do Brasil. (1988). http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm
- Council of Europe. (1950). *European Convention on Human Rights*. https://www.echr.coe.int/documents/convention_eng.pdf
- Declaração de Nyéléni. (2007). <https://nyeleni.org/IMG/pdf/DeclNyeleni-en.pdf>
- Decreto nº 2.829/1998 da Presidência da República Federativa do Brasil. (1998). http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d2829.htm
- Decreto nº 4.449/2002 da Presidência da República Federativa do Brasil. (2002). http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/d4449.htm
- Decreto nº 5.450/2005 da Presidência da República Federativa do Brasil. (2005). http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/decreto/d5450.htm
- Decreto nº 6.812/2009 da Presidência da República Federativa do Brasil. (2009). http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/decreto/d6812.htm
- Decreto nº 6.992/2009 da Presidência da República Federativa do Brasil. (2009). http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/decreto/D6992.htm
- Decreto nº 7.255/2010 da Presidência da República Federativa do Brasil. (2010). http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/decreto/d7255.htm
- Decreto nº 7.341/2010 da Presidência da República Federativa do Brasil. (2010). http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/decreto/D7341.htm
- Decreto nº 7.892/2013 da Presidência da República Federativa do Brasil. (2013). http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/decreto/d7892.htm
- Decreto nº 8.273/2014 da Presidência da República Federativa do Brasil. (2014). http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/decreto/D8273.htm
- Decreto nº 8.780/2016 da Presidência da República Federativa do Brasil. (2016). http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/decreto/d8780.htm
- Decreto nº 9.309/2018 da Presidência da República Federativa do Brasil. (2018). http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/decreto/D9309.htm
- Decreto nº 9.667/2019 da Presidência da República Federativa do Brasil. (2018). http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/decreto/D9309.htm
- Decreto nº 9.759/2019 da Presidência da República Federativa do Brasil. (2019). http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/decreto/D9759.htm
- Decreto nº 91.766/1985 da Presidência da República Federativa do Brasil. http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Atos/decretos/1985/D91766.html
- Decreto s/n 2009 da Presidência da República Federativa do Brasil. (2009). Grupo Executivo Intergovernamental (GEI). https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2009/Dnn/Dnn12015.htm
- Decreto s/n, de 3 de julho de 2003 da República Federativa do Brasil. (2003). http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/dnn/2003/dnn9922.htm
- Decreto-Lei nº 1.110/1970 da Presidência da República Federativa do Brasil. 1970. http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Decreto-Lei/1965-1988/Del1110.htm

- Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit – GIZ.* (2018). https://www.giz.de/en/downloads/Terra_Legal_BMZ_PT.PDF
- Diário da Câmara dos Deputados. (2001). Análise das investigações e dos fatos apurados - *CPI da Grilagem*. <https://arisp.files.wordpress.com/2009/08/relatorio-cpi-da-grilagem.pdf>
- Diário da Câmara dos Deputados. (2001). Análise das Investigações e dos fatos apurados. <https://arisp.files.wordpress.com/2009/08/relatorio-cpi-da-grilagem.pdf>
- Embrapa. (2012). Módulos Fiscais no Brasil. <https://www.embrapa.br/codigo-florestal/area-de-reserva-legal-arl/modulo-fiscal>
- EMI nº 00020/2016 do MCidades MP CCPR. (2016). http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/Exm/Exm-MP%20759-16.pdf
- EMI nº 01/2009 do MDA/MP/MCidades. (2009). http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/Exm/EMI-1-MDA-MP-MCidades-09-Mpv-458.htm
- European Communities. (2000). *Charter of Fundamental Rights of the European Union*. https://www.europarl.europa.eu/charter/pdf/text_en.pdf
- FAO. (2022). *Voluntary Guidelines on the Responsible Governance of Tenure of Land, Fisheries and Forests in the Context of National Food Security*. First revision. Rome. <https://doi.org/10.4060/i2801e>
- Folha de São Paulo. (1999). Fraude com terras pode somar R\$ 200 mi. <https://www1.folha.uol.com.br/fsp/brasil/fc21069907.htm>
- Fórum Mundial Sobre O Acesso À Terra E Recursos Naturais – FMAT. (2015). http://www.agter.asso.fr/IMG/pdf/fmat2015_pt.pdf
- Fórum Mundial sobre Reforma Agrária – FMRA. (2004). <http://www.fmra.org/>
- Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. 2021. <https://www.ibge.gov.br/>
- Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade. (2014). ICMBIO PARTICIPA DE ATO PARA DESTINAÇÃO DE TERRAS FEDERAIS. <https://www.gov.br/icmbio/pt-br/assuntos/noticias/ultimas-noticias/icmbio-participa-de-ato-para-destinacao-de-terras-federais>
- Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade. (2016). Terra legal para moradores de reservas extractivistas. <https://www.gov.br/icmbio/pt-br/assuntos/noticias/ultimas-noticias/terra-legal-para-moradores-de-reservas-extrativistas>
- Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – INCRA. (2013). Norma de Execução/INCRA/Nº 107/2013 https://sigef.incra.gov.br/static/documentos/norma_execucao_107.pdf
- Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – INCRA. (2013). Manual para Gestão da Certificação de Imóveis Rurais. https://laptopope.webnode.com/files/200000191-4dad64fa51/MANUAL_CERTIFICACAO_IMOVEIR_INCRA_2013.pdf
- Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – INCRA. (2013). *Norma Técnica para Georreferenciamento de Imóveis Rurais – 3ª Edição*. https://sigef.incra.gov.br/static/documentos/norma_tecnica_georreferenciamento_imoveis_rurais_3ed.pdf
- Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – INCRA. (2013). Manual Técnico de Posicionamento – 1ª Edição. https://sigef.incra.gov.br/static/documentos/manual_tecnico_posicionamento_1ed.pdf
- Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – INCRA. (2013). Instrução Normativa/INCRA/Nº 77/2013. https://www.gov.br/incra/pt-br/centrais-de-conteudos/legislacao/in_77_2013.pdf
- Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA. (2006). *Sociedade - O campo no centro do palco*.

- https://www.ipea.gov.br/desafios/index.php?option=com_content&view=article&id=967:rep_ortagens-materias&Itemid=39
- Instituto Nacional de Colonização de Reforma Agrária - Incra. (2003). *Relatório de Gestão 2003*. <https://antigo.incra.gov.br/media/docs/relatorio-gestao/incra-2003.pdf>
- Instituto Nacional de Colonização de Reforma Agrária - Incra. (2004). *Relatório de Gestão 2004*. <https://antigo.incra.gov.br/media/docs/relatorio-gestao/incra-2004.pdf>
- Instituto Nacional de Colonização de Reforma Agrária - Incra. (2005). *Relatório de Gestão 2005*. <https://antigo.incra.gov.br/media/docs/relatorio-gestao/incra-2005.pdf>
- Instituto Nacional de Colonização de Reforma Agrária - Incra. (2006). *Relatório de Gestão 2006*. <https://antigo.incra.gov.br/pt/relatorios-gestao>
- Instituto Nacional de Colonização de Reforma Agrária - Incra. (2007). *Relatório de Gestão 2007*. <https://antigo.incra.gov.br/media/docs/relatorio-gestao/incra-2007.pdf>
- Instituto Nacional de Colonização de Reforma Agrária - Incra. (2008). *Relatório de Gestão 2008*. <https://antigo.incra.gov.br/media/docs/relatorio-gestao/incra-2008.pdf>
- Instituto Nacional de Colonização de Reforma Agrária - Incra. (2009). *Relatório de Gestão 2009*. <https://antigo.incra.gov.br/media/docs/relatorio-gestao/2009/sede.pdf>
- Instituto Nacional de Colonização de Reforma Agrária - Incra. (2010). *Relatório de Gestão 2010*. <https://antigo.incra.gov.br/media/docs/relatorio-gestao/2010/sede.pdf>
- Instituto Nacional de Colonização de Reforma Agrária - Incra. (2011). *Relatório de Gestão 2011*. <https://antigo.incra.gov.br/media/docs/relatorio-gestao/2011/sede.pdf>
- Instituto Nacional de Colonização de Reforma Agrária - Incra. (2012). *Relatório de Gestão 2012*. <https://antigo.incra.gov.br/media/docs/relatorio-gestao/2012/sede.pdf>
- Instituto Nacional de Colonização de Reforma Agrária - Incra. (2013). *Relatório de Gestão 2013*. <https://antigo.incra.gov.br/media/docs/relatorio-gestao/2013/sede.pdf>
- Instituto Nacional de Colonização de Reforma Agrária - Incra. (2014). *Relatório de Gestão 2014*. <https://antigo.incra.gov.br/media/docs/relatorio-gestao/2014/sede.pdf>
- Instituto Nacional de Colonização de Reforma Agrária - Incra. (2015). *Relatório de Gestão 2015*. <https://antigo.incra.gov.br/media/docs/relatorio-gestao/2015/sede.pdf>
- Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária. (2020). Incra/RO vai migrar processos de regularização fundiária para novo sistema. <https://www.gov.br/incra/pt-br/assuntos/noticias/incra-ro-vai-migrar-processos-de-regularizacao-fundiaria-para-novo-sistema>
- Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (2022). Missão. <https://www.gov.br/incra/pt-br/aceso-a-informacao/institucional/o-incra>
- Instituto Nacional de Tecnologia da Informação. (2011). Modelo para informatização dos cartórios deve ficar pronto em junho. <https://www.gov.br/iti/pt-br/assuntos/noticias/iti-na-midia/modelo-para-informatizacao-dos-cartorios-deve-ficar-pronto-em-junho>
- Instituto de Terras do Tocantins - INTERTINS (2015). Carta de Palmas. <https://www.to.gov.br/itertins/noticias/carta-de-palmas-apresenta-diretrizes-para-a-regularizacao-fundiaria-da-amazonia-legal/6qsh09v33i02>
- Lei nº 10.520/2002 da Presidência da República Federativa do Brasil. (2002). http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/l10520.htm
- Lei nº 10.267/2001 da Presidência da República Federativa do Brasil. (2001). http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis/2001/l10267.htm
- Lei nº 10.683/2003 da Presidência da República Federativa do Brasil. (2003). http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2003/l10.683.htm
- Lei nº 11.090/2005 da Presidência da República Federativa do Brasil. (2005). http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2004-2006/2005/Lei/L11090.htm
- Lei nº 11.326/2006 da República Federativa do Brasil. Estabelece as diretrizes para a formulação da Política Nacional da Agricultura Familiar e Empreendimentos Familiares Rurais. http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Ato2004-2006/2006/Lei/L11326.htm

- Lei nº 11.952/2009 da Presidência da República Federativa do Brasil. (2009). http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2007-2010/2009/lei/l11952.htm
- Lei nº 12.651/2012 da Presidência da República Federativa do Brasil. (2012). http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2011-2014/2012/lei/l12651.htm
- Lei nº 13.465/2017 da Presidência da República Federativa do Brasil. (2017). http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2015-2018/2017/lei/l13465.htm
- Lei nº 6.746/1979 da Presidência República Federativa do Brasil. http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1970-1979/l6746.htm
- Lei nº 8.666/1993 da Presidência da República Federativa do Brasil. (1993). http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8666cons.htm
- Medida Provisória nº 458/2009 da República Federativa do Brasil. (2009). http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2007-2010/2009/Mpv/458.htm
- Medida Provisória nº 726/2016 da República Federativa do Brasil. (2016). http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2015-2018/2016/mpv/mpv726.htm
- Medida Provisória nº 759/2016 da República Federativa do Brasil. (2016). http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2015-2018/2016/Mpv/mpv759.htm
- Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento. (2019). Agricultura Familiar. <https://www.gov.br/agricultura/pt-br/assuntos/agricultura-familiar/agricultura-familiar-1>
- Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento. (2019). Notas Explicativas. <https://www.gov.br/agricultura/pt-br/aceso-a-informacao/demonstrativos-contabeis/arquivos/RCPG20191NOTASEXPLICATIVAS.pdf/view>
- Ministério da Defesa. (2011). Celso Amorim conhece o trabalho, os projetos e o parque tecnológico do Sipam. <https://www.gov.br/defesa/pt-br/centrais-de-conteudo/noticias/ultimas-noticias/14102011-defesa-celso-amorim-conhece-o-trabalho-os-projetos-e-o-parque-tecnologico-do-sipam>
- Ministério da Economia. (2009). Programa Terra Legal regulariza cinco mil posses no Amazonas. <https://www.gov.br/economia/pt-br/assuntos/patrimonio-da-uniao/noticias/programa-terra-legal-regulariza-cinco-mil-posses>
- Ministério da Economia. (2011). Ministério do Planejamento e MDA assinam portaria interministerial para promover regularização fundiária. <https://www.gov.br/economia/pt-br/assuntos/patrimonio-da-uniao/noticias/ministerio-do-planejamento-e-mda-assinam-portaria>
- Ministério da Economia. (2015). Governo regulariza 13 milhões de hectares na Amazônia legal. <https://www.gov.br/economia/pt-br/assuntos/patrimonio-da-uniao/noticias/governo-regulariza-13-milhoes-de-hectares-na-amazonia-legal>
- Ministério da Economia. (2015). Secretária relata no Senado trabalho para regularização fundiária da Amazônia. <https://www.gov.br/economia/pt-br/assuntos/patrimonio-da-uniao/noticias/secretaria-relata-no-senado-trabalho-para-regularizacao-fundiaria-da-amazonia>
- Ministério do Desenvolvimento Agrário – MDA. (2014). *Relatório de Gestão 2014*. <http://nead.mda.gov.br/planejamento/documento>
- Ministério do Desenvolvimento Agrário – MDA. (2015). *Relatório de Gestão 2015*. <http://nead.mda.gov.br/planejamento/documento>
- Ministério do Desenvolvimento Agrário – MDA/ Secretaria Especial de Agricultura Familiar e Desenvolvimento Agrário – SEAD. (2016). *Relatório de Gestão 2016*. <http://nead.mda.gov.br/planejamento/documento>
- Ministério do Desenvolvimento Agrário. (2015). *Cartilha do Planejamento Estratégico 2015-2018*. <http://nead.mda.gov.br/planejamento/documento>
- Ministério do Meio Ambiente. (2004). *Plano de Ação para Prevenção e Controle do Desmatamento na Amazônia Legal – PPCDAm*. <http://redd.mma.gov.br/pt/acompanhamento-e-a-analise-de-impacto-das-politicas-publicas/ppcdam>

- Ministério do Meio Ambiente. (2009). Agenda de sustentabilidade vem sendo pactuada pela Arco Verde na Amazônia. <https://www.gov.br/mma/pt-br/noticias/agenda-de-sustentabilidade-vem-sendo-pactuada-pela-arco-verde-na-amazonia>
- Ministério do Meio Ambiente. (2009). Marcelândia (MT) assume compromisso com a gestão ambiental. <https://www.gov.br/mma/pt-br/noticias/marcelandia-mt-assume-compromisso-com-a-gestao-ambiental>
- Ministério do Meio Ambiente. (2009). Minc participa do Lançamento do Mutirão Arco Verde Terra Legal. <https://www.gov.br/mma/pt-br/noticias/minc-participa-do-lancamento-do-mutirao-arco-verde-terra-legal>
- Ministério do Meio Ambiente. (2009). Município mato-grossense firma compromisso com Mutirão Arco Verde Terra Legal. <https://www.gov.br/mma/pt-br/noticias/municipio-matogrossense-firma-compromisso-com-mutirao-arco-verde-terra-legal>
- Ministério do Meio Ambiente. (2010). Grupo faz avaliação do mutirão Operação Arco Verde Terra Legal. <https://www.gov.br/mma/pt-br/noticias/grupo-faz-avaliacao-do-mutirao-operacao-arco-verde-terra-legal>
- Ministério do Meio Ambiente. (2010). Grupo irá contribuir para a regularização fundiária na Amazônia Legal. <https://www.gov.br/mma/pt-br/noticias/grupo-ira-contribuir-para-a-regularizacao-fundiaria-na-amazonia-legal>
- Ministério do Meio Ambiente. (2010). Queda do desmatamento é quase o dobro na região da Arco Verde. <https://www.gov.br/mma/pt-br/noticias/queda-do-desmatamento-e-quase-o-dobro-na-regiao-da-arco-verde>
- Ministério do Meio Ambiente. (2011). Operação leva cidadania e desenvolvimento sustentável para o Xingu. <https://www.gov.br/mma/pt-br/noticias/operacao-leva-cidadania-e-desenvolvimento-sustentavel-para-o-xingu>
- Ministério do Meio Ambiente. (2011). Sétima edição do Mutirão Xingu desembarca em Pacajá. <https://www.gov.br/mma/pt-br/noticias/setima-edicao-do-mutirao-xingu-desembarca-em-pacaja>
- Ministério do Meio Ambiente. (2013). AVISO DE PAUTA – MDA destina terras públicas federais para preservação ambiental na Amazônia Legal. <https://www.gov.br/mma/pt-br/noticias/aviso-de-pauta-mda-destina-terras-publicas-federais-para-preservacao-ambiental-na-amazonia-legal>
- Ministério do Meio Ambiente. (2013). Regularização fundiária e ambiental chega a São Félix do Xingu, no Pará. <https://www.gov.br/mma/pt-br/noticias/regularizacao-fundiaria-e-ambiental-chega-a-sao-felix-do-xingu-no-para>
- Ministério do Meio Ambiente. (2014). Governo Federal destina terras para conservação ambiental. <https://www.gov.br/mma/pt-br/noticias/noticia-acom-2014-12-658>
- Ministério do Meio Ambiente. (2014). MMA recebe mais de 3 milhões de hectares na região amazônica. <https://www.gov.br/mma/pt-br/noticias/noticia-acom-2014-08-442>
- Ministério do Meio Ambiente. (2014). Mutirões regularizam propriedades rurais. <https://www.gov.br/mma/pt-br/noticias/noticia-acom-2014-08-423>
- Ministério do Meio Ambiente. (2014). Regularização ambiental e fundiária é tema de oficina na Amazônia. <https://www.gov.br/mma/pt-br/noticias/noticia-acom-2014-10-557>
- Ministério do Meio Ambiente. (2015). Terra Legal cede 504 mil hectares para MMA. <https://www.gov.br/mma/pt-br/noticias/noticia-acom-2015-06-978>
- Ministério do Meio Ambiente. (2016). Governo destina terras para meio ambiente. <https://www.gov.br/mma/pt-br/noticias/noticia-acom-2016-05-1590>
- Ministério do Meio Ambiente. (2016). PPCDAm. <http://redd.mma.gov.br/pt/acompanhamento-e-a-analise-de-impacto-das-politicas-publicas/ppcdam>
- Organização dos Estados Americanos. (1978). *American Convention On Human Rights "Pact Of San Jose, Costa Rica" (B-32)*. https://www.oas.org/dil/treaties_b-32_american_convention_on_human_rights.pdf

- Organization of African Unity. (1986). *African Charter on Human and Peoples' Rights*. <https://www.achpr.org/legalinstruments/detail?id=49>
- Organization of African, Caribbean And Pacific States. (1975). *The Lomé Convention*. <http://www.acp.int/content/lome-convention>
- Parecer Conjur/MDA nº 861/2014 do Ministério do Desenvolvimento Agrário. <https://ambito-juridico.jusbrasil.com.br/noticias/127480953/pareceres-referenciais-da-agu-unificam-entendimento-juridico-sobre-procedimentos-dos-ministerios-do-desenvolvimento-agrario-e-da-defesa>
- Parlamento Europeu. (2002). Resolução do Parlamento Europeu sobre a conclusão da Cimeira Mundial da Alimentação (FAO), realizada em Roma, de 10 a 13 de Junho de 2002. https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/B-5-2002-0383_PT.html?redirect
- Planejamento Estratégico 2015-2018 do Ministério do Desenvolvimento Agrário (2015). <http://nead.mda.gov.br/public/files/planejamento-estrategico-2015-2018.pdf>
- Planejamento Estratégico 2017-2019 da Secretaria Especial de Agricultura Familiar e Desenvolvimento Agrário – SEAD. (2017). <http://nead.mda.gov.br/public/files/cartilha-pe-2017.pdf>
- Plano Plurianual 2008 – 2011 do Governo Federal. (2008). <https://www.gov.br/economia/pt-br/assuntos/planejamento-e-orcamento/plano-plurianual-ppa/ppa-2008-2011>
- Plano Plurianual 2012 – 2015 do Governo Federal. (2012). <https://www.gov.br/economia/pt-br/assuntos/planejamento-e-orcamento/plano-plurianual-ppa/ppa-2012-2015>
- Plano Plurianual 2016 – 2019 do Governo Federal. (2016). <https://www.gov.br/economia/pt-br/assuntos/planejamento-e-orcamento/plano-plurianual-ppa/arquivos/ppas-anteriores/ppa-2016-2019>
- Polícia Federal. (2019). PF combate corrupção na concessão de títulos de terras públicas da União. <https://www.gov.br/pf/pt-br/assuntos/noticias/2019/05/pf-combate-corrupcao-na-concessao-de-titulos-de-terras-publicas-da-uniao>
- Polícia Federal. (2021). Polícia Federal investiga grilagem de terras da União no Amapá. <https://www.gov.br/pf/pt-br/assuntos/noticias/2021/12/policia-federal-investiga-grilagem-de-terras-da-uniao-no-amapa>
- Portal da Transparência. (2020). Servidores. <http://www.portaltransparencia.gov.br/orgaos/22201?ano=2020>
- Portal do Servidor. (2013). MDA amplia prazo para seleção de servidores temporários <https://www.gov.br/servidor/pt-br/assuntos/noticias/2015/concursos/mda-amplia-prazo-para-selecao-de-servidores>
- Portaria Conjunta nº 1/2017 da Secretaria Especial de Agricultura Familiar e do Desenvolvimento Agrário e Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária. (2017). *Diário Oficial da União* (2017-12-28). https://www.in.gov.br/materia/-/asset_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/1428405/do1-2017-12-28-portaria-conjunta-n-1-de-21-de-dezembro-de-2017-1428401
- Portaria Interministerial nº 369/2013 do Ministério do Meio Ambiente e Ministério do Desenvolvimento Agrário. (2013) <http://www.ibama.gov.br/component/legislacao/?view=legislacao&legislacao=130578>
- Portaria Interministerial nº 596/2011 do Ministério do Planejamento Orçamento e Gestão /Ministério do Desenvolvimento Agrário. (2011). *Diário Oficial da União de 2011-12-22*. <https://www.gov.br/economia/pt-br/assuntos/patrimonio-da-uniao/legislacao/arquivos/2016/portaria-interministerial-596-2011-del-mda-cdru-am-legal.pdf>
- Portaria nº 1/2010 do Ministério do Desenvolvimento Agrário. (2010). *Diário Oficial da União de 2010-05-20*. <https://www.diariodasleis.com.br/busca/exibelinck.php?numlink=214279>
- Portaria nº 1/2012 do Ministério do Desenvolvimento Agrário. (2012). *Diário Oficial da União de 2012-08-24*.

<https://www.ibama.gov.br/component/legislacao/?view=legislacao&force=1&legislacao=127787>

- Portaria nº 205/2018 da Secretaria Especial de Agricultura Familiar e do Desenvolvimento Agrário. (2018). *Diário Oficial da União* de 2018-04-02. https://www.in.gov.br/materia/-/asset_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/8582592/do1-2018-04-02-portaria-n-205-de-29-de-marco-de-2018-8582588
- Portaria nº 23/2010 do Ministério do Desenvolvimento Agrário. (2010). *Diário Oficial da União* (2010-05-05). <https://www.diariodasleis.com.br/busca/exibmlink.php?numlink=214143>
- Portaria nº 24/2010 do Ministério do Desenvolvimento Agrário. (2010). *Diário Oficial da União* (2010-05-05). <https://www.diariodasleis.com.br/busca/exibmlink.php?numlink=214144>
- Portaria nº 24/2010 do Ministério do Desenvolvimento Agrário. (2011). *Diário Oficial da União* (2010-05-05). <https://www.diariodasleis.com.br/legislacao/federal/214144-procedimentos-administrativos-para-a-solicitacao-de-assentimento-previo-ao-conselho-de-defesa-nacional-cdn>
- Portaria nº 327/2015 do Ministério do Desenvolvimento Agrário. (2015). *Diário Oficial da União* (2015-09-14). https://www.in.gov.br/materia/-/asset_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/32849278/do1-2015-09-14-portaria-n-327-de-11-de-setembro-de-2015-32849254
- Portaria nº 37/2009 do Ministério do Desenvolvimento Agrário. (2009). *Diário Oficial da União* (2009-06-19). <https://www.diariodasleis.com.br/busca/exibmlink.php?numlink=214151>
- Portaria nº 424/2017 da Secretaria Especial de Agricultura Familiar e Desenvolvimento Agrário – SEAD. (2017). *Diário Oficial da União* (2017-06-14). <http://nead.mda.gov.br/planejamento/documento>
- Portaria nº 645/2018 da Secretaria Especial de Agricultura Familiar e do Desenvolvimento Agrário. (2018). *Diário Oficial da União* (2018-10-31). https://www.in.gov.br/materia/-/asset_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/47987586/do1-2018-10-31-portaria-n-645-de-30-de-outubro-de-2018-47987406
- Portaria nº 654/2017 da Secretaria Especial de Agricultura Familiar e Desenvolvimento Agrário – SEAD. (2017). *Diário Oficial da União* (2017-11-21). <http://nead.mda.gov.br/planejamento/documento>
- Portaria nº 80/2010 do Ministério do Desenvolvimento Agrário. (2010). *Diário Oficial da União* (2010-12-23). https://www.normasbrasil.com.br/norma/portaria-80-2010_221693.html
- Presidência da República. (1995). Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado. <http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/publicacoes-oficiais/catalogo/fhc/plano-diretor-da-reforma-do-aparelho-do-estado-1995.pdf>
- Produto/Consultoria nº 3, contrato nº 00006.01.06.2, do Projeto Regularização Fundiária na Amazônia - Terra Legal, da *Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit – GIZ*. consultor Bastiaan Philip Reydon. (2018). <https://www.giz.de/en/worldwide/68794.html>
- Projeto “Apoio à Política de Regularização Fundiária na Amazônia, nos Estados do Amazonas, Pará, Mato Grosso e Amapá”. (2017). EuropeAid/138877/DH/SER/BR. <https://iieb.org.br/wp-content/uploads/2019/10/TDR-Estrat%C3%A9gia-de-monitoramento-APROVADO-1.pdf>
- Projeto de Regularização Ambiental no Brasil – CAR da *Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit – GIZ*. (2018). https://www.giz.de/en/downloads/CAR_BMZ_PT.pdf
- Secretaria de Governo. (2012). Secretaria-Geral recebe pauta dos movimentos sociais sobre Plano BR-163 Sustentável. <https://www.gov.br/secretariadegoverno/pt-br/assuntos/noticias/noticias-em-acervo/2012/01/20-01-2012-secretaria-geral-recebe-pauta-dos-movimentos-sociais-sobre-plano-br-163-sustentavel>
- Secretaria de Governo. (2015). Secretaria-Geral assume gestão da Casa de Governo em Altamira no Pará. <https://www.gov.br/secretariadegoverno/pt-br/assuntos/noticias/noticias-em-acervo/2015/agosto/26-08-2015-secretaria-geral-assume-gestao-da-casa-de-governo-em-altamira>

- Secretaria Especial de Agricultura Familiar e Desenvolvimento Agrário – SEAD. (2017). *Relatório de Gestão 2017*. <http://nead.mda.gov.br/planejamento/documento>
- Secretaria Especial de Agricultura Familiar e Desenvolvimento Agrário – SEAD. (2017). *Cartilha do Planejamento Estratégico 2017-2019*. <http://nead.mda.gov.br/planejamento/documento>
- Senado Federal. (2008). *Cresce divergência sobre criação de agência de regularização fundiária*. <https://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/489747>
- Senado Federal. (2009). *Ministros travam disputa sobre regularização de terras*. <https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/447646/noticia.htm?sequence=1&isAllowed=y>
- Senado Federal. (2008). *Cresce divergência sobre criação de agência de regularização fundiária*. <http://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/489747>
- Serfal/GIZ (2016). *Fichas Informativas do Programa Terra Legal*. Material Impresso. Disponível em Anexo D.
- Sistema IBGE de Recuperação Automática - SIDRA. (2019). *Censo Agropecuário 2017*. <https://sidra.ibge.gov.br/pesquisa/censo-agropecuario/censo-agropecuario-2017>
- United Nations. (1948). *Universal Declaration of Human Rights (UDHR)*. <https://www.un.org/en/node/124305>
- United Nations. (1951). *Convention Relating to the Status of Refugees*. https://www.un.org/en/development/desa/population/migration/generalassembly/docs/globalcompact/A_CONF.2_108.pdf
- United Nations. (1954). *Convention relating to the status of stateless persons*. <https://www.unhcr.org/protection/statelessness/3bbb25729/convention-relating-status-stateless-persons.html>
- United Nations. (1967). *International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights*. https://treaties.un.org/doc/Treaties/1976/01/19760103%2009-57%20PM/Ch_IV_03.pdf
- United Nations. (1969). *International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination*. https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=IND&mtmsg_no=IV-2&chapter=4&clang=en
- United Nations. (1979). *Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women (CEDAW)*. <https://www.un.org/womenwatch/daw/cedaw/>
- United Nations. (1979). *World Conference on Agrarian Reform and Rural Development*. <https://digitallibrary.un.org/record/10598>
- United Nations. (1990). *International Convention on the Protection of the Rights of All Migrant Workers and Members of their Families*. https://treaties.un.org/pages/ViewDetails.aspx?src=IND&mtmsg_no=IV-13&chapter=4&clang=en
- United Nations. (1992). *United Nations Conference on Environment and Development, Rio de Janeiro, Brazil, 3-14 June 1992*. <https://www.un.org/en/conferences/environment/rio1992>
- United Nations. (1994). *Report of the Committee on the Elimination of Discrimination against Women, 13th session*. <https://digitallibrary.un.org/record/194442?ln=en>
- United Nations. (1996). *Rome Declaration on World Food Security and World Food Summit Plan of Action: World Food Summit, 13-17 November 1996, Rome, Italy*. <https://digitallibrary.un.org/record/195568>
- United Nations. (1997). *Implementation of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights: general comment no. 7 (1997), The right to adequate housing (art. 11.1 of the Covenant): forced evictions*. <https://digitallibrary.un.org/record/240198?ln=en>
- United Nations. (1999). *The right to adequate food (art. 11): general comment 12 (20th session, 1999)*. <https://digitallibrary.un.org/record/1491194?ln=en>
- United Nations. (1999). *Food Aid Convention*. https://treaties.un.org/pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtmsg_no=XIX-41-c&chapter=19&clang=en

- United Nations. (2002). *Universal Declaration on the Eradication of Hunger and Malnutrition*.
<https://digitallibrary.un.org/record/57723>
- United Nations. (2004). *Voluntary Guidelines to Support the Progressive Realization of the Right to Adequate Food in the Context of National Food Security*.
<https://digitallibrary.un.org/record/542830>
- United Nations. (2008). *Convention on the Rights of Persons with Disabilities (CRPD)*.
<https://www.un.org/development/desa/disabilities/convention-on-the-rights-of-persons-with-disabilities.html>
- United Nations. (2008). *United Nations Declaration on the Rights of Indigenous Peoples*.
<https://www.un.org/development/desa/indigenouspeoples/declaration-on-the-rights-of-indigenous-peoples.html>
- United Nations. (2009). *General comment no. 21, Right of everyone to take part in cultural life (art. 15, para. 1a of the Covenant on Economic, Social and Cultural Rights)*.
<https://digitallibrary.un.org/record/679354?ln=en#record-files-collapse-header>
- United Nations. (2015). *General recommendation No. 33 on women's access to justice - Committee on the Elimination of Discrimination against Women*.
<https://digitallibrary.un.org/record/807253?ln=en>
- United Nations. (2016). *General recommendation No. 34 (2016) on the rights of rural women*.
<https://digitallibrary.un.org/record/835897?ln=en>
- Valor Econômico. (2009). *Ministros travam disputa sobre regularização de terras*.
<https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/447646/noticia.htm?sequence=1&isAllowed=y>

REFERÊNCIAS

- Alves, J. A. (2018). *A década das conferências (1990-1999)*. Brasília: FUNAG - Fundação Alexandre de Gusmão.
- Aron, R., Mahoney, D. J., & Anderson, B. C. (2003). *Peace e War. A Theory of International Relations*. London and New York: Transaction Publishers.
- Bagdai, N., Van der Molen, P., & Tuladhar, A. (2012). Does uncertainty exist where transparency is missing? Land privatization in Mongolia. *Land use policy*, 29(4), 798-804.
- Banker, D. D., Charnes, A., & Cooper, W. W. (1984). Some models for estimating technical and scale inefficiencies in data envelopment analysis. *Management science*, 30(9), 1078-1092.
- Banker, R. D., Charnes, A., & Cooper, W. W. (1984). Some models for estimating technical and scale inefficiencies in Data Envelopment Analysis. *Management Science*, 30(9), 1078-1092.
- Barnes, G., & Griffith-Charles, C. (2007). Assessing the formal land market and deformalization of property in St. Lucia. *Land Use Policy*, 24(2), 494-501.
- Benatti, J. H. (2008). A criação de unidades de conservação em áreas de apossamento de populações tradicionais. *Novos cadernos NAEA*, p. 1(2).
- Bennett, R., Wallace, J., & Williamson, I. (2008). Organising land information for sustainable land administration. *Land Use Policy*, 25(1), 126-138.
- Bilney, C., & Pillay, S. (2015). Perspectives on Institutional Theory. Em *Public Sector Organizations and Cultural Change* (p. 190). London: Palgrave Macmillan US.
- Bogaerts, T., Williamson, I. P., & Fendel, E. M. (2002). The role of land administration in the accession of Central European countries to the European Union. *Land use policy*, 19(1), 29-46.
- Brito, B., & Barreto, P. (2011). *A regularização fundiária avançou na Amazônia. Os dois anos do programa Terra Legal*. Obtido de IMAZON : https://documentacao.socioambiental.org/noticias/anexo_noticia/20934_20110927_1342_21.pdf
- Bueno, A. P. S. & Reydon, B. P. (2017). Indefinição jurídica da propriedade: aspectos legais associados à propriedade da terra. In *FAO/SEAD: Governança de terras: da teoria à realidade brasileira, Brasília*. 378 pp.
- Busch, P. O., & Jörgens, H. (2012). Governance by diffusion: exploring a new mechanism of international policy coordination. *Governance, democracy and sustainable development*, 221-48.
- Cairney, P. (2012). *Understanding public policy: theories and issues*. Bloomsbury.
- Carmo Junior, O. M. (2018). Regularização fundiária e sua relação econômico-ambiental na Amazônia Legal: uma análise espacial. *Universidade de Brasília - UnB*.
- Caves, D. W., Christensen, L. R., & Diewert, W. E. (1982). The economic theory of index numbers and the measurement of input, output, and productivity. *Econometrica: Journal of the Econometric Society*, 1393-1414.
- Caves, D. W., Christensen, L. R., & Diewert, W. E. (1982). The economic theory of index numbers and the measurement of input, output, and productivity. *Econometrica*, 50(6), 1393-1414.
- Charnes, A., Cooper, W., & Rhodes, E. (1978). Measuring the efficiency on decision marking units. *European Journal of Operational Research*, 2(6), 429-444.
- Coelli, T. J. (1996). A guide to FRONTIER version 4.1: a computer program for stochastic frontier production and cost function estimation. *CEPA Working papers*, Vol. 7, pp. 1-33.
- de França, C. G., & Azevedo Marques, V. P. (2017). O Brasil e a implementação das Diretrizes Voluntárias da Governança da Terra, da Pesca e dos Recursos Florestais: aspectos da experiência recente. *Questões agrárias, agrícolas e rurais*, 22640, 82.

- Debreu, G. (1951). The coefficient of resource utilization. *Econometrica*, 19(3), 273-292.
- Deininger, Klaus. 2003. Land Policies for Growth and Poverty Reduction. World Bank Policy Research Report; Washington, DC: World Bank and Oxford University Press. © World Bank. <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/15125> License: CC BY 3.0 IGO.
- DiMaggio, P. J., & Powell, W. W. (1991). *The Iron Cage Revisited: Institutional isomorphism and collective rationality in organizational fields*. Chicago : University of Chicago Press.
- do Carmo Júnior, O. M., & Peña, C. R. (2019). Análise envoltória de dados: eficiência dos contratos de georreferenciamento na Administração Pública. *Revista de Informação Legislativa*, 56(223), 213-234.
- Erpen, D. A., & Paiva, J. P. (1998). *Panorama histórico do registro de imóveis no Brasil*. Obtido de IRIB Academia : <https://academia. irib. org. br/xmlui/handle/123456789/573>
- Färe, R., Grosskopf, S., Lindgren, B., & Roos, P. (1992). Productivity changes in Swedish pharmacies 1980–1989: A non-parametric Malmquist approach. *Journal of Productivity Analysis*, 3(1), 85-101.
- Färe, R., Grosskopf, S., Lindgren, B., & Roos, P. (1992). Productivity changes in Swedish pharmacies 1980-89: a nonparametric Malmquist approach. *Journal of Productivity Analysis*, 3(1-2), 85-101.
- Faria, C. A. (2018). *Políticas públicas e relações internacionais*. Brasília: Repositório ENAP.
- Faria, R. (2011). *A Cooperação multilateral no contexto da União Europeia: O caso português*. Lisboa : Centro de Estudos Sobre África e do Desenvolvimento .
- Farrell, M. J. (1957). The measurement of productive efficiency. *Journal of the Royal Statistical*, 120(3), 253-290.
- Félix, G. A. (2008). *O caminho do mundo: mobilidade espacial e condição camponesa numa Região da Amazônia Oriental*. Rio de Janeiro: Editora da Universidade Federal Fluminense.
- Ferraro, G., & Failler, P. (2020). Governing plastic pollution in the oceans: Institutional challenges and areas for action. *Environmental Science & Policy*, 112, 453-460.
- Fisher, R. (1981). *Improving compliance with international law*. Virginia : Charlottesville: University Press of Virginia.
- Frank, T. M. (1990). *The Power of Legitimacy Among Nations*. New York: Oxford University Press on Demand.
- Fredriksson, M., Blomqvist, P., & Winblad, U. (2012). Conflict and compliance in Swedish health care governance: soft law in the ‘shadow of hierarchy’. *Scandinavian Political Studies*, 35(1), 48-70.
- Gilbert, J. (2013). Direito à terra como direito humano: argumentos em prol de um direito específico à terra. *Revista Internacional de Direitos Humanos* , 10 (18).
- Gilbert, J. (2013). Land rights as human rights: the case for a specific right to land. *SUR-Int'l J. on Hum Rts*, 18, 115.
- Greenwood, R., & Hinings, C. R. (1996). Understanding radical organizational change: Bringing together the old and the new institutionalism. *Academy of management review*, 21(4), 1022-1054.
- Gyapong, A. Y. (2020). How and why large scale agricultural land investments do not create long-term employment benefits: A critique of the ‘state’ of labour regulations in Ghana. *Land Use Policy*, 95, 104651.
- Harrop, S. R., & Pritchard, D. J. (2011). A hard instrument goes soft: The implications of the Convention on Biological Diversity's current trajectory. *Global Environmental Change*, 21(2), 474-480.
- Hendriks, B., Zevenbergen, J., Bennett, R., & Antonio, D. (2019). Pro-poor land administration: Towards practical, coordinated, and scalable recording systems for all. *Land Use Policy*, 81, 21-38.

- Ho, D. E. (2002). Compliance and International Soft Law: Why Do Countries Implement the Basle Accord? *Journal of International Economic Law*, 5(3), 647-688.
- Hoffmann, S. (1956). The role of international organization: Limits and possibilities. *International Organization*, 10(3), 357-372.
- Hooghe, L., Marks, G., & Marks, G. W. (2001). Multi-level governance and European integration. *Rowman & Littlefield*.
- Jacobson, H. K., & Weiss, E. B. (1995). Strengthening compliance with international environmental accords: preliminary observations from Collaborative Project. *Global Governance*, 1, 119.
- Jacobson, H. K., & Weiss, E. B. (1997). Compliance with international environmental accords. Em *International governance on environmental issues* (pp. 78-110). Springer, Dordrecht.
- Keck, M. E., & Sikkink, K. (1998). *Activists beyond borders*. Nova York: Cornell University Press.
- Klimach, A., Dawidowicz, A., & Żróbek, R. (2018). The Polish land administration system supporting good governance. *Land Use Policy*, pp. 79, 547-555.
- Koopmans, T. C. (1951). Efficient allocation of resources. *Econometrica: Journal of the Econometric Society*, 455-465.
- Loch, C., & Erba, D. A. (2007). Cadastro técnico multifinalitário rural e urbano. *Lincoln Institute of Land Policy*, 104-112.
- Malmquist, S. (1953). Index numbers and indifference curves. *Trabajos de Estadística*, 4(1), 209-242.
- Malmquist, S. (1953). Index numbers and indifference surfaces. *Trabajos de estadística*, 4(2), 209-242.
- Marra, T. B. (2017). Cadastro Territorial no Brasil: modelagem de posse e propriedade a partir do Modelo para o Domínio da Administração de Terras (LADM, ISO 19152). *Repositório UNB, Dissertação de Mestrado. Departamento de Geografia da Universidade de Brasília, área de concentração Geoprocessamento – UNB. Brasília*.
- Moreri, K., Fairbairn, D., & James, P. (2018). Issues in developing a fit for purpose system for incorporating VGI in land administration in Botswana. *Land Use Policy*, 77, 402-411.
- Mueller, B. A. (1994). Land, property rights and privatization in Brazil. *The Quarterly Review of Economics and Finance*, 34, 261-280.
- Nozoe, N. (2006). Sesmarias e arrendamento de terras no Brasil colônia. *Revista Economia*, 7(3), 587-605.
- Ondetti, G. (2016). The social function of property, land rights and social welfare in Brazil. *Land Use Policy*, 50, 29-37.
- Palmer, D., Törhönen, M. P., Munro-Faure, P., & Arial, A. (2012). Fostering a new global consensus. *Land Tenure Journal*, 1.
- Paulino, E. T. (2014). The agricultural, environmental and socio-political repercussions of Brazil's land governance system. *Land use policy*, 36, 134-144.
- Peña, C. R., Albuquerque, P. H., & Marcio, C. J. (2012). A eficiência dos gastos públicos em educação: georreferenciadas nos municípios. *Economia Aplicada*, 16 (3), 421-443.
- Peña, C. R. (2008). Um modelo de avaliação da eficiência da administração pública através do método análise envoltória de dados (DEA). *Revista de Administração Contemporânea*, 12(1), 83-106.
- Peña, C. R., Serrano, A. L., de Britto, P. A., Franco, V. R., Guarnieri, P., & Thomé, K. M. (2018). Environmental preservation costs and eco-efficiency in Amazonian agriculture: Application of hyperbolic distance functions. *Journal of cleaner production*, 197, 699-707.
- Perrier, B., & Levrat, N. (2015). Melting law: Learning from practice in transboundary mountain regions. *Environmental Science & Policy*, 49, 32-44.
- Pinsky, C. B., Bacellar, C., Grespan, J., Napolitano, M., de Lourdes Janotti, M., Funari, P., P. P., & Alberti, V. (2008). *Fontes Históricas*. São Paulo: Contexto.

- Pistorius, T., & Reinecke, S. (2013). The interim REDD+ Partnership: Boost for biodiversity safeguards? *Forest Policy and Economics*, 36, 80-86.
- Reydon, B. P., Fernandes, V. B., & Telles, T. S. (2015). Land tenure in Brazil: the question of regulation and governance. *Land use policy*, 42, 509-516.
- Reydon, B. P., Fernandes, V. B., & Telles, T. S. (2020). Land governance as a precondition for decreasing deforestation in the Brazilian Amazon. *Land Use Policy*, 94, 104313.
- Reydon, B. P., Aguiar, M. S., Bueno, A. P. S. & Fernandes, V. B. (2017). Instituições e Administração Fundiária. In FAO/SEAD: *Governança de terras: da teoria à realidade brasileira, Brasília. 378 pp*
- Reydon, B. P., Fernandes, V. B., Bueno, A. P. S. & Moreira, G. L. (2017). Casos de regularização fundiária bem-sucedidos que promovem a boa governança fundiária. In FAO/SEAD: *Governança de terras: da teoria à realidade brasileira, Brasília. 378 pp*
- Reydon, B. P., Moreira, G. L., Bueno, A. P. S. & Passos, D. (2017). Regularização fundiária. In FAO/SEAD: *Governança de terras: da teoria à realidade brasileira, Brasília. 378 pp*.
- Reydon, B. P., & Felício, A. S. (2017). Fundamentos da governança fundiária. Governança. In FAO/SEAD: *Governança de terras: da teoria à realidade brasileira, Brasília. 378 pp*.
- Reydon, B. P., Bueno, A. P. S. & Siqueira, G. P. (2017). Histórico e dinâmica dos diferentes cadastros de terras do Brasil. In FAO/SEAD: *Governança de terras: da teoria à realidade brasileira, Brasília. 378 pp*
- Rosano-Peña, C. (2012). Eficiência e impacto do contexto na gestão através do DEA: o caso da UEG. *Production*, 22(4), 778-787.
- Rosano-Peña, C., Albuquerque, P. H., & Daher, C. (2012). Dinâmica da produtividade e eficiência dos gastos na educação dos municípios goianos. *Revista de Administração Contemporânea*, 16(6), 845-865.
- Ros-Tonen, M. A., Insaído, T. F., & Acheampong, E. (2013). Promising start, bleak outlook: The role of Ghana's modified taungya system as a social safeguard in timber legality processes. *Forest Policy and Economics*, 32, 57-67.
- Sergent, A., Arts, B., & Edwards, P. (2018). Governance arrangements in the European forest sector: Shifts towards 'new governance' or maintenance of state authority? *Land Use Policy*, 79, 968-976.
- Shibeshi, G. B., Fuchs, H., & Mansberger, R. (2015). Lessons from systematic evaluation of land administration systems. the case of amhara national regional state of Ethiopia. *World development*, 68, 282-295.
- Simmons, B. A. (1998). Compliance with international agreements. Annual review of political science. *Annual review of political science*, 1(1), 75-93.
- Simmons, B. A., & Martin, L. L. (2012). Organizações e instituições internacionais. *Handbook of International Relations*, 326-351.
- Sotirov, M., & Storch, S. (2018). Resilience through policy integration in Europe? Domestic forest policy changes as response to absorb pressure to integrate biodiversity conservation, bioenergy use and climate protection in France, Germany, the Netherlands and Sweden. *Land use policy*, 79, 977-989.
- Sparovek, G. (2003). *A qualidade dos assentamentos da reforma agrária brasileira*. São Paulo: Páginas & Letras.
- Sparovek, G., Reydon, B. P., Pinto, L. F., Faria, V., Freitas, F. L., & Azevedo-Ramos, C. (2019). Who owns Brazilian lands? . *Land Use Policy*, 87, 104062.
- Stankovics, P., Montanarella, L., Kassai, P., & Tóth. (2020). The interrelations of land ownership, soil protection and privileges of capital in the aspect of land take. *Land Use Policy*, 99, 105071.
- Trubek, D. M., & Trubek, L. G. (2005). Hard and soft law in the construction of social Europe: the role of the open method of co-ordination. *European Law Journal*, 11(3), 343-364.

- Veiga, J. E. (1990). *O que é reforma agrária 13ª edição. Coleção Primeiros Passos*. São Paulo: Brasiliense.
- Wallace, J., & Williamson, I. (2006). Building land markets. *Land use policy*, 23(2), 123-135.
- Wanner, M. S. (2021). The effectiveness of soft law in international environmental regimes: participation and compliance in the Hyogo Framework for Action. *International Environmental Agreements: Politics, Law and Economics*, 21(1), 113-132.
- Weiss, E. B., & Jacobson, H. K. (1999). Getting Countries to Comply with International. *Environment: Science and Policy for Sustainable*, 41(6), 16-20.
- Wiersum, K. F., & Elands, B. H. (2013). Opinions on legality principles considered in the FLEGT/VPA policy in Ghana and Indonesia. *Forest policy and economics*, 32, 14-22.
- Wilkinson, J., Reydon, B., & Di Sabbato, A. (2012). Concentration and foreign ownership of land in Brazil in the context of global land grabbing. *Canadian Journal of Development Studies/Revue canadienne d'études du développement*, 33(4), 417-438.
- Young, O. R. (1979). *Compliance and Public Authority*. Baltimore: Johns Hopkins Johns Hopkins. Obtido de https://books.google.pt/books?hl=pt-PT&lr=&id=mQ6PAQAAQBAJ&oi=fnd&pg=PP1&dq=Young+OR.+1979.+Compliance+and+Public+Authority&ots=mz1sktg3xR&sig=DuwP_-E9cL5ZHy7YsGUSok18-14&redir_esc=y#v=onepage&q=Young%20OR.%201979.%20Compliance%20and%20Public%20Authority&
- Zevenbergen, J. (2002). *Systems of Land Registration Aspects and Effects (tese de outoramento)*. Obtido em 24 de 3 de 2022, de researchgate: https://www.researchgate.net/profile/J-Zevenbergen/publication/35958992_Systems_of_land_registration_aspects_and_effects/links/0912f50ed45ace282d000000/Systems-of-land-registration-aspects-and-effects.pdf
- Zevenbergen, J., Augustinus, C., Antonio, D., & Bennett, R. (2013). Pro-poor land administration: Principles for recording the land rights of the underrepresented. *Land use policy*, 31, 595-604.
- Zoomers, A., Kaag, M., & Annelies. (2014). *The Global Land Grab : Beyond the Hype*. Zed Books.
- Zürn, M. (2010). Global governance as multi-level governance. In Handbook on multi-level governance. *Edward Elgar Publishing*.

ANEXO A

O método de análise envoltória de dados e índices de Malmquist

Fundamentos teóricos do método não paramétrico de determinação da eficiência e índice de Malmquist

Os primeiros estudos que trataram sobre a eficiência moderna foram desenvolvidos por Farrell (1957), que se baseou nos trabalhos de Debreu (1951) e Koopmans (1951) para definir uma medida simples de eficiência da empresa que poderia ser responsável por vários insumos. Posteriormente tais estudos foram aperfeiçoados por Charnes, Cooper, & Rhodes (1978).

Os fundamentos teóricos da Análise Envoltória de Dados - DEA estão relacionados a conceitos típicos das ciências econômicas, especificamente sobre a teoria da produção, colocando em relevo os conceitos de eficiência (técnica, alocativa, econômica e de escala), além de outros conceitos como fronteira de possibilidade de produção, isoquantas e economia de escala. A DEA apresenta-se similar ao que se entende por ótimo de Pareto.

Além de possibilitar identificar as unidades tomadoras de decisão *DMU - Decision Making Units* - eficientes que determinam a fronteira de eficiência, a DEA permite realizar uma análise de *benchmarking* entre o conjunto das *DMUs*, de forma a identificar quais unidades servem de parâmetro para as outras unidades que ficaram de fora da fronteira - *DMUs* ineficientes.

Sobre essas *DMUs* ineficientes, pela DEA é possível calcular o movimento que cada uma dessas unidades terá que fazer, seja na orientação ao insumo, seja na orientação ao produto, a fim de alcançar a fronteira de eficiência. Ou seja, é um instrumento que auxilia extrair soluções para a tomada de decisão sobre as melhores práticas a serem adotadas.

Conforme Peña (2008, p. 91), diferentemente do método paramétrico mais tradicional, “o método não-paramétrico determina a curva de eficiência através de programação matemática de otimização, não requerendo a especificação de nenhuma relação funcional entre os insumos e produtos”. No entanto, apesar de ser uma poderosa ferramenta de análise, o fato de ser uma técnica determinística, a torna “suscetível a observações extremas e aos erros de medidas”.

Considerando esse breve contexto, para a compreensão de como se determina a fronteira de eficiência é necessário entender dois modelos clássicos relevantes para esta análise, o modelo CCR ou CRS, que prevê retornos constantes de escala - *Constant Returns to Scale* - e que foi pensado por Charnes, Cooper, & Rhodes (1978), e o modelo BCC ou VRS que prevê retornos variáveis de escala - *Variable Returns to Scale* -, formulado por Banker, Charnes, & Cooper (1984).

Coelli (1996), Peña, et al. (2018) e do Carmo Júnior & Peña (2019) explicam o Problema de Programação Linear (PPL) que sustenta os modelos *CCR* e *BCC*, possibilitando determinar a fronteira de eficiência.

Assim sendo, o Modelo *DEA CCR* prevê retornos constantes de escala para cada uma das unidades da amostra, que considera que N unidades produzem m quantidade de produtos y , dada n quantidades de um insumo x . Acrescenta-se que uma unidade qualquer o está a produzir y_{ro} de produtos, a partir da combinação de x_{io} insumos. Assim sendo, o modelo atribui pesos v_i e u_r relativos a cada insumo i e produto r , de forma a maximizar a eficiência h_0 para cada unidade produtiva. Assim sendo, o cálculo da eficiência das unidades analisadas é o resultado da soma ponderada dos produtos relativos a cada unidade analisada, dividida pela soma ponderada dos insumos, que sempre apresentará valores entre 0 e 1 (Peña, et al. (2018)).

Maximizar

$$h_0 = \sum_{r=1}^m u_r y_{r0} \quad [1]$$

Sujeito a:

$$\sum_{i=1}^n v_i x_{i0} = 1 \quad [2]$$

$$\sum_{r=1}^m u_i y_{rj} \leq \sum_{i=1}^n v_i x_{ij} \quad j = 1, \dots, o, \dots, N \quad [3]$$

$$u_r, v_i \geq 0 \quad r = 1, \dots, m; \quad i = 1, \dots, n \quad [4]$$

A fim de interpretar os resultados, tendo em vista que neste caso a análise foi orientada ao insumo/*input*, questiona-se: em que medida deverão ser reduzidos o consumo de insumos, mantendo-se inalterado o produto, para que a unidade seja eficiente? Assim sendo, as unidades eficientes apresentaram valor de $h = 1$ ou 100%, mas no caso das unidades que não alcançaram esse índice, será calculado um valor relativo a seu posicionamento frente às demais. A título de exemplificação, caso o valor seja $h = 0,70$ para uma unidade produtiva, significa que o consumo de insumos por parte desta unidade deverá ser reduzido equiproporcionalmente em 30%.

Por outro lado, o modelo *DEA CCR* pode ser utilizado com orientação ao produto, caso haja necessidade de investigar qual o nível de produção é possível alcançar, dada a quantidade de insumos existentes. Nesse caso, o modelo é representado pela seguinte formulação:

Minimizar [5]

$$h_0 = \sum_{r=1}^m v_r x_{r0}$$

Sujeito a: [6]

$$\sum_{i=1}^n u_i y_{i0} = 1$$

[7]

$$\sum_{r=1}^m u_r y_{rj} \leq \sum_{i=1}^n v_i x_{ij} \quad j = 1, \dots, o, \dots, N$$

[8]

$$u_r, v_i, \geq 0 \quad r = 1, \dots, m; \quad i = 1, \dots, n$$

Quando a análise é orientada ao produto/output, questiona-se: em que medida é preciso aumentar a produção, mantendo-se a mesma combinação de insumos? Conforme Peña (2008, p. 94) somente as unidades eficientes apresentarão $h = 1$ ou 100%. No caso das unidades ineficientes o valor apresentado deve ser percebido como o inverso do indicador calculado no modelo anterior, orientado aos insumos. Assim, considerando o exemplo anterior, a unidade produtiva apresentará um índice de $h = 1.43 = 1/70$, indicando que para ser eficiente será necessário aumentar equiproporcionalmente os bens e serviços produzidos em 43%.

No que se refere ao Modelo *DEA BCC*, este prevê retornos variáveis de escala para a determinação da fronteira de eficiência. Nesse caso, a eficiência dependerá do tipo de orientação escolhida. Peña (2008, p. 96) explica que quando a opção pela análise considera a orientação ao produto, o modelo oferece diferentes conotações para os índices de eficiência, a saber:

- a) eficiência técnica com retornos constantes de escala, denotada por ET_{CR} e chamada de eficiência técnica global ou produtiva;
- b) a eficiência técnica com retornos variáveis conceituada como eficiência técnica pura e denotada ET_{VR} ; e
- c) a relação entre as duas anteriores, definida como eficiência de escala, $ET_{SC} = ET_{CR} / ET_{VR} = ZAC / ZAV$.

Assim sendo, segue a formulação quando se pretende maximizar o produto:

Minimizar [9]

$$h_0 = \sum_{r=1}^m v_r x_{r0} + v_o$$

Sujeito a: [10]

$$\sum_{i=1}^n u_i y_{i0} = 1$$

[11]

$$\sum_{r=1}^m u_r y_{rj} - \sum_{i=1}^n v_i x_{ij} - v_o \leq 0 \quad j = 1, \dots, o, \dots, N$$

$$u_r, v_i, \geq 0 \quad r = 1, \dots, m; \quad i = 1, \dots, n \quad [12]$$

Por outro lado, se a pretensão for minimizar os insumos sem que seja alterada o nível de produção a expressão matemática é:

$$\text{Maximizar} \quad [13]$$

$$h_0 = \sum_{r=1}^m u_r y_{r0} + u_o$$

$$\text{Sujeito a:} \quad [14]$$

$$\sum_{i=1}^n v_i x_{i0} = 1$$

$$\sum_{r=1}^m u_r y_{rj} - \sum_{i=1}^n v_i x_{ij} - u_o \leq 0 \quad j = 1, \dots, o, \dots, N \quad [15]$$

$$u_r, v_i, \geq 0 \quad r = 1, \dots, m; \quad i = 1, \dots, n \quad [16]$$

Peña (2008, p. 96)) explica a diferença entre os Modelos BCC e CCR:

[...] se distinguem das formulações do Modelo CCR pela existência das variáveis v_o e u_o , que representam os retornos variáveis de escala. Quando negativas, indicam retornos crescentes; quando positivas, retornos decrescentes; e, caso sejam nulas, retornos constantes de escalas. Além disso, os índices de eficiências do Modelo BCC com orientação ao produto e ao insumo não são iguais, como acontece com o Modelo CCR, devido à convexidade da fronteira eficiente, mas mantêm a classificação entre as unidades eficientes e ineficientes.

Índice de Produtividade de Malmquist

O índice de produtividade de Malmquist foi desenvolvido por Sten Malmquist (1953) no escopo da teoria do consumidor e inicialmente consistia em um índice de quantidade que utilizava funções de distância. Todavia, esse índice foi aprimorado por outros estudiosos - Caves, Christensen, & Diewert (1982) – que o adaptaram a teoria da produção, definindo o Índice de Produtividade de Mamquist (IPM) com orientação ao insumo e ao produto – *input* e *output*. Por fim, foram os estudiosos Färe, Grosskopf, Lindgren, & Roos (1992) que combinaram esse índice IPM ao índice de Farrell na DEA (Peña, Albuquerque, & Marcio (2012)).

A respeito da sua vantagem, enquanto o método DEA analisa os índices de eficiência de maneira estática, pois as variáveis e unidades são comparadas em um único período, sua combinação com o índice de *Malmquist* (IPM), permite analisar a evolução da produtividade e índices de eficiência de uma série temporal. Além disso, diferentemente de outros índices

geralmente utilizados em modelos paramétricos a exemplo do índice Fisher e do índice de Törnqvist, o índice de produtividade de Malmquist (IPM) é aplicado principalmente no método não paramétrico (Peña , Albuquerque, & Marcio (2012)).

De acordo com Caves, Christensen, & Diewert (1982), quando se considera uma unidade qualquer de um conjunto de unidades que produz vetor y^t , dado um insumo x^t , sob uma tecnologia CPP^t , em um determinado período de tempo t , o IPM pode ser definido como sendo o quociente entre as funções distância da unidade em dois períodos diferentes (t e $t + 1$). Assim sendo, o IPM com orientação pode ser subscrito na equação:

$$IPM_i(y^{t+1}, x^{t+1}, y^t, x^t) = [(D_i^t(y^{t+1}, x^{t+1})/D_i^t(y^t, x^t)) \times (D_i^{t+1}(y^{t+1}, x^{t+1})/D_i^{t+1}(y^t, x^t))]^{1/2} \quad [17]$$

Por meio dessa equação é possível auferir a evolução da eficiência de uma unidade avaliada entre dois períodos t para $t+1$, que são comparadas em relação as melhores práticas do período t . Além disso, tendo em vista que as unidades são avaliadas tendo como referência a mesma fronteira de eficiência, nesse caso o IPM expressa o desempenho da produtividade total dos fatores (PTF) (Peña , Albuquerque, & Marcio (2012)).

Conforme afirma o autor, a partir da introdução dessa dimensão, torna-se possível analisar *“a evolução da produtividade de cada unidade relativamente à evolução do conjunto de unidades avaliadas; a decomposição do índice de produtividade em termos de mudanças tecnológicas, eficiência produtiva ou organizacional, eficiência técnica pura e eficiência de escala”*, que sendo maiores que 1 indicam crescimento, menores que 1 variação negativa e iguais a 1 indicam que não houve variações (Peña , Albuquerque, & Marcio (2012, p. 851)). Assim sendo:

Como $IPM^t \geq 1$ - como o índice deve ser maior, igual ou menor que um $IPM^t < 1$ tem-se que: (a) valores superiores a um indicam que a PTF do período $t+1$ melhorou em relação ao período t , pois existe uma redução da distância entre a produção observada e o produto potencial em t ; (b) valores unitários mostram que a distância se mantém constante entre t e $t+1$; e (c) valores inferiores a um indicam que a PTF piorou. Também é possível calcular o IPM tomando-se como referência a tecnologia do período $t+1$, que pode deslocar-se para cima com o tempo devido às inovações técnicas e organizacionais, ou seja, ao progresso tecnológico. Calculado dessa maneira, o índice não necessariamente será igual ao anterior. Na tentativa de se superar essa divergência e seguindo o princípio do índice ideal de Fisher, o IPM é definido como a média geométrica entre IPM^t e IPM^{t+1} . (Peña , Albuquerque, & Marcio (2012, p. 851)).

O IPM pode ser impactado tanto por mudanças tecnológicas (MT), quanto por mudanças na eficiência produtiva (ME). Essa por sua vez pode ser decomposta em mudanças da eficiência

técnica (MET) e mudanças na eficiência de escala (MEE). Assim sendo a combinação do índice do *IPM* e *DEA*, pode ser expressa na versão:

$$IPM_0^{t,t+1}(X^{t+1}, Y^{t+1}, X^t, Y^t) = \frac{ET_t^t}{EE_{t+1}^{t+1}} \frac{EE_t^t}{ET_{t+1}^{t+1}} \left[\frac{ET_{t+1}^{t+1}}{EE_{t+1}^t} * \frac{EE_t^{t+1}}{ET_t^t} \right]^{1/2} = ME * MT = MET * MEE * MT \quad [18]$$

ANEXO B

Pesquisa Sistemática de Literatura

Base = ScienceDirect = 318 resultados

Descritor = "land governance"

Tipo de Artigo = artigo de pesquisa

Data pesquisa: 20/11/2020 (atualizada)

Classificação = ordem de relevância

Título de Publicação

Land Use Policy (172)

Geoforum (36)

World Development (23)

Environmental Science & Policy (16)

Journal of Rural Studies (13)

Applied Geography (10)

Forest Policy and Economics (9)

Global Environmental Change (8)

Food Policy (7)

Ecological Economics (7)

Journal of Cleaner Production (5)

Environmental Development (5)

Habitat International (4)

Journal of Development Economics (3)

Base = Science Direct = 46 resultados

Descritor = "Voluntary Guidelines on the Responsible Governance of Tenure"

Período = 2010 - 2020

Tipo de Artigo = Artigos de pesquisa (46)

"Data pesquisa: 23/11/2020 (atualizada)

Classificação = ordem de relevância

Título de Publicação:

"

Land Use Policy (19)
Política Marinha (8)
Geoforum (4)
Environmental Science & Policy (4)
Global Environmental Change (2)
Energy Policy (1)
Biomass and Bioenergy (1)
Advances in Water Resources (1)
World Development (1)
Food Policy (1)
Ocean & Coastal Management (1)
Ecological Economics (1)
Journal of World Business (1)
Ecohydrology & Hydrobiology (1)

Base = Science Direct = 73 resultados

Descritor = "soft law"

Período = 2010 - 2020

Tipo de Artigo = Research articles (20)

"Data pesquisa: 23/11/2020 (atualizada)

Classificação = ordem de relevância

Título de Publicação:

Journal of Cleaner Production (16)

Forest Policy and Economics (15)

Land Use Policy (14)

Global Environmental Change (8)

Geoforum (7)

Environmental Science & Policy (8)

Ecological Economics (5)

Base = Science Direct = 445 resultados

Descritor = "multilevel governance"

Período = 2010 - 2020

Tipo de Artigo = Research articles (447)

"Data pesquisa: 24/11/2020 (atualizada)

Classificação = ordem de relevância

Título de Publicação:

Land Use Policy (99)

Environmental Science & Policy (98)

Global Environmental Change (59)

Forest Policy and Economics (40)

Journal of Cleaner Production (38)

Journal of Rural Studies (31)

Geoforum (29)

Ecological Economics (23)

World Development (17)

Policy and Society (13)

Base = Science Direct = 445 resultados

Descritor = "global governance"

Período = 2010 - 2020

Tipo de Artigo = Research articles (302)

"Data pesquisa: 26/11/2020 (atualizada)

Classificação = ordem de relevância

Título de Publicação:

Journal of Cleaner Production (56)

Mudança Ambiental Global (53)

Geoforum (46)

Ecological Economics (36)

Environmental Science & Policy (33)

World Development (32)

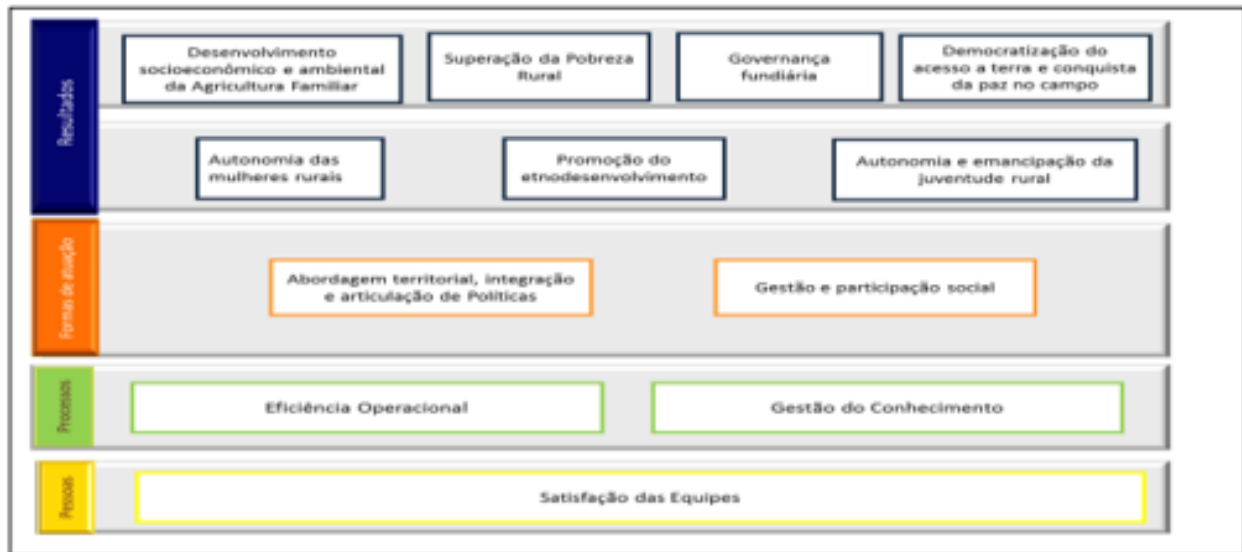
Forest Policy and Economics (21)

Land Use Policy (13)

Journal of Rural Studies (12)

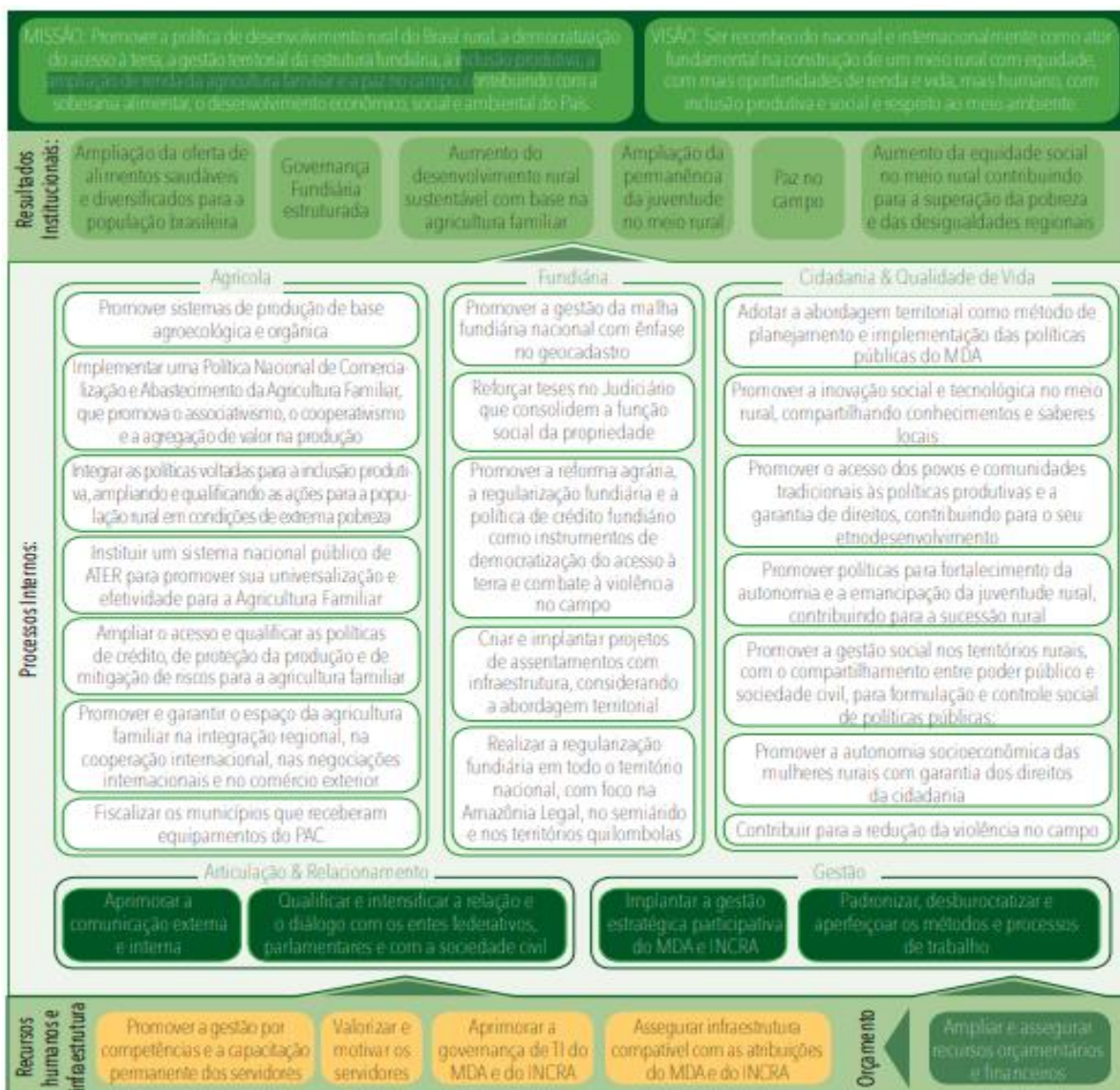
ANEXO C

“O planejamento da SERFAL em 2013 seguiu na sua dimensão estratégica o Planejamento do MDA para 2013/2014, em especial no que se refere a implementação dos eixos Governança Fundiária e Democratização do acesso à terra e conquista da paz no campo.” (Relatório de Gestão do Incra, 2013).



Mapa estratégico MDA/INCRA 2013-2014

Fonte: Relatório de Gestão do Incra, 2013.



Mapa estratégico MDA 2015-2018

Fonte: Diretoria de Gestão Estratégica, Monitoramento e Avaliação, DGMA 2017.

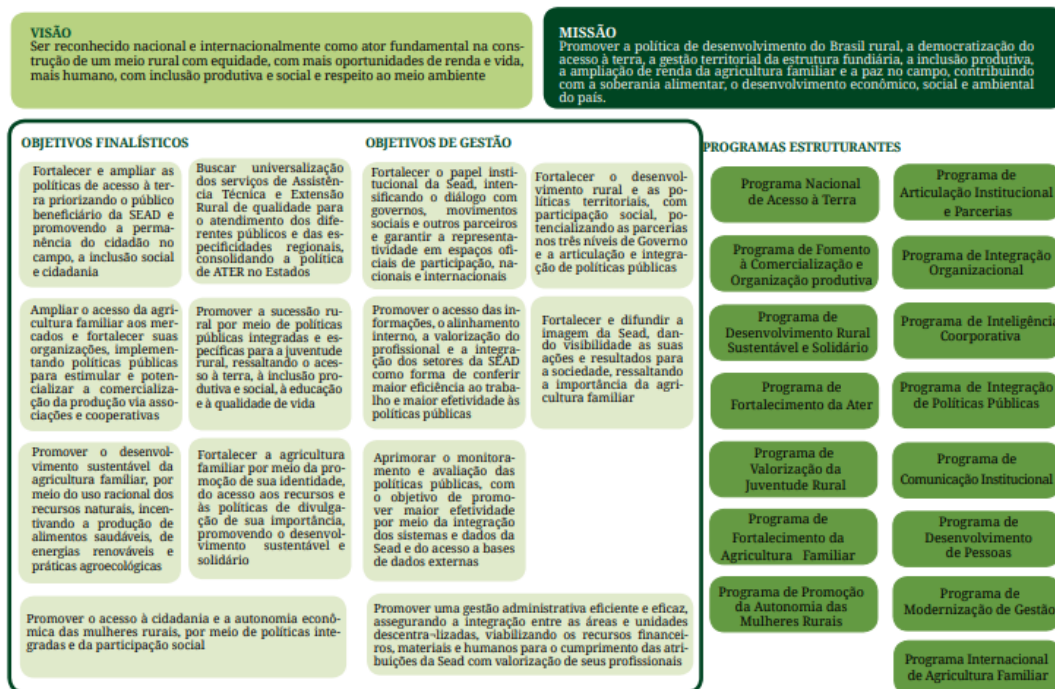


MAPA ESTRATÉGICO – SERFAL – 2017 / 2018



Mapa estratégico do Programa Terra Legal 2015-2018

Fonte: Relatório Terra Legal, 2016.



Mapa estratégico MDA 2017-2019

Fonte: Diretoria de Gestão Estratégica, Monitoramento e Avaliação, DGMA 2017.

ANEXO D


Fichas informativas impressas sobre o Programa Terra Legal realizadas em parceria com Cooperação Alemã GIZ para fins de divulgação das ações dessa política pública:

Como a regularização fundiária possibilita combater e reduzir a pobreza, ao permitindo quem ocupa terras públicas federais e o uso que se dá para a terra.

Além de ser permitido quem possui terras de regularização fundiária dentro de agricultores familiares de produção familiar em áreas de regularização pública, como também a implementação e promoção a implementação da lei em terras públicas.


Fichas de perfil das terras federais

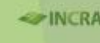


Localização	Destinação	Finalidade	Atuação
<ul style="list-style-type: none"> 1. Terras públicas federais 2. Terras públicas estaduais 3. Terras públicas municipais 4. Terras públicas de União 5. Terras públicas de Estados 6. Terras públicas de Municípios 7. Terras públicas de Distrito Federal 8. Terras públicas de Território Federal 9. Terras públicas de Território Federal 10. Terras públicas de Território Federal 	<ul style="list-style-type: none"> 1. Terras públicas federais 2. Terras públicas estaduais 3. Terras públicas municipais 4. Terras públicas de União 5. Terras públicas de Estados 6. Terras públicas de Municípios 7. Terras públicas de Distrito Federal 8. Terras públicas de Território Federal 9. Terras públicas de Território Federal 10. Terras públicas de Território Federal 	<ul style="list-style-type: none"> 1. Terras públicas federais 2. Terras públicas estaduais 3. Terras públicas municipais 4. Terras públicas de União 5. Terras públicas de Estados 6. Terras públicas de Municípios 7. Terras públicas de Distrito Federal 8. Terras públicas de Território Federal 9. Terras públicas de Território Federal 10. Terras públicas de Território Federal 	<ul style="list-style-type: none"> 1. Terras públicas federais 2. Terras públicas estaduais 3. Terras públicas municipais 4. Terras públicas de União 5. Terras públicas de Estados 6. Terras públicas de Municípios 7. Terras públicas de Distrito Federal 8. Terras públicas de Território Federal 9. Terras públicas de Território Federal 10. Terras públicas de Território Federal



DESTINAÇÃO DE TERRAS PÚBLICAS E REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA NA AMAZÔNIA


ORÇENAMENTO DO TERRITÓRIO EM FAVOR DO BEM COMUM, DA FAZ-RO-CAMPO E DO DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL



AMAZÔNIA: RIQUEZAS E DESAFIOS

ESTRUTURA FUNDIÁRIA DA AMAZÔNIA LEGAL



- 1. Terras públicas federais
- 2. Terras públicas estaduais
- 3. Terras públicas municipais
- 4. Terras públicas de União
- 5. Terras públicas de Estados
- 6. Terras públicas de Municípios
- 7. Terras públicas de Distrito Federal
- 8. Terras públicas de Território Federal
- 9. Terras públicas de Território Federal
- 10. Terras públicas de Território Federal

PROGRAMA TERRA LEGAL

Desde 2003, o INCRA vem desenvolvendo o Programa Terra Legal, com o objetivo de regularizar as terras públicas federais em áreas de regularização pública, como também a implementação e promoção a implementação da lei em terras públicas.

Além de ser permitido quem possui terras de regularização fundiária dentro de agricultores familiares de produção familiar em áreas de regularização pública, como também a implementação e promoção a implementação da lei em terras públicas.

Cooperação Alemã GIZ



Programa de Regularização
Fundiária em Terras Públicas
Federais na Amazônia Legal

Lei Nº 11.952/2009

Legado do Terra Legal

Perceber, aprender, transformar

O ambiente de aprendizagens e inovações no âmbito do Programa Terra Legal tem dinamizado a gestão de terras públicas na Amazônia. O Programa demonstra sensibilidade para o diálogo e capacidade para responder com criatividade aos desafios de regularização fundiária.

Situação inicial

A governança e a gestão do território amazônico são assuntos historicamente “colocados embaixo do tapete”. A ausência de comprovação da posse da terra gera insegurança jurídica, impede acesso a crédito, provoca disputas quanto a limites dos imóveis e dá margem à falsificação de documentos, conhecida como grilagem de terras.

Em um contexto de disputa pela terra e pelos recursos naturais, com a intensificação das obras de infraestrutura e das políticas energéticas e de mineração, a ação do Estado na região precisa se pautar pelo conhecimento, acompanhamento, revisão da situação fundiária do território, enfim pela gestão dos aspectos fundiários.

Enfrentando desafios

Os momentos iniciais do Programa foram marcados pelo enfrentamento de fragilidades estruturais da gestão fundiária na Amazônia Legal. Gradativamente, as aprendizagens obtidas deram lugar a medidas voltadas a ampliar a escala do trabalho, conferindo celeridade, modernidade e transparência para a regularização fundiária.

Nove aprimoramentos decorrentes dos desafios enfrentados pelo Terra Legal

1. Desenvolvimento de um marco legal adaptado às condições amazônicas
2. Fortalecimento institucional e da articulação entre instituições que lidam com a regularização fundiária em âmbitos federal e estaduais e destas com os cartórios de registro de imóveis
3. Criação de capacidade técnica para georreferenciamento em larga escala
4. Desenvolvimento de sistemas de informação e aumento de trocas entre eles
5. Maior eficiência na consulta aos órgãos públicos para identificar interesse nas terras a serem destinadas
6. Aprendizagens sobre metodologias de regularização urbana
7. Desenvolvimento de estratégias para aumentar a escala da titulação rural
8. Definição de mecanismos para monitorar o cumprimento das cláusulas contratuais dos títulos emitidos
9. Fortalecimento de governança fundiária com base nas Diretrizes Voluntárias, da FAO – Carta de Palmas e Carta de Cuiabá.

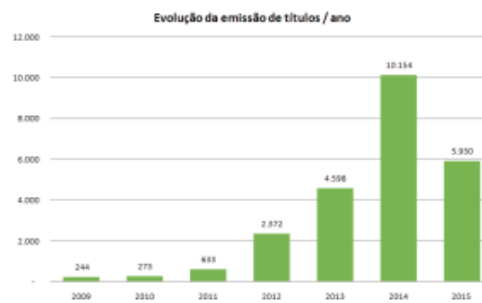
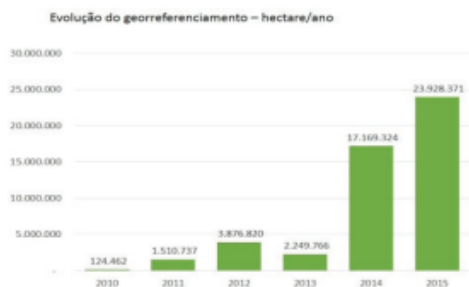
Legados do Programa

Aprendizagens do Programa Terra Legal disseminam-se por diversas áreas:

- » Legislação
- » Fortalecimento institucional
- » Georreferenciamento
- » Sistemas de informações
- » Destinação de terras
- » Regularização urbana
- » Mutirões integrados
- » Cobrança de terras e reversão de títulos
- » Governança

Os aprimoramentos desenvolvidos ao longo de sua trajetória merecem ser institucionalizados e difundidos nos órgãos responsáveis pela gestão de terras do governo federal, estados e municípios.

Os gráficos abaixo apresentam os crescentes resultados do Programa em termos de georreferenciamento de terras e emissão de títulos entre 2009 e 2015. Revelam, ainda, uma curva ascendente de aprendizagem, capaz de converter obstáculos em conquistas para a boa governança da terra.



Fonte dos gráficos: Serfal/Deplan, 2016



Programa de Regularização
Fundiária em Terras Públicas
Federais na Amazônia Legal

Lei Nº 11.952/2009

Georreferenciamento

Em larga escala

O desafio de conhecer e demarcar um território maior do que o de Minas Gerais.

O georreferenciamento consiste na medição de determinada área e na descrição de suas características, limites e confrontações. Este trabalho é realizado em campo, por meio de levantamentos topográficos, utilizando o Sistema de Posicionamento Global (GPS), com precisão posicional fixada em normas do Incra.

Precisão técnica e custos viáveis. Estes têm sido os critérios utilizados pelo Programa Terra Legal para o trabalho de georreferenciamento das terras públicas federais na Amazônia. O Programa pretende passar a limpo a situação fundiária de 56,6 milhões de hectares, algo equivalente ao território de Minas Gerais. Trata-se de grande desafio, já que as áreas são descontínuas, espalham-se pelos 515 milhões de hectares dos nove estados amazônicos e são ocupadas por pessoas detentoras ou não de títulos definitivos e provisórios dos mais diversos tipos.



Situação inicial

As terras federais nem sempre estavam com o seu perímetro claramente definido. As ocupações recentes e terras com títulos antigos também não estavam espacializadas. A maioria deles possuía apenas o memorial descritivo, sem as coordenadas da área. A situação se agravava devido a

uma norma que exigia a medição de todas as posses e só após o georreferenciamento da gleba. Isso fazia com que o processo de assentamento da União sobre suas terras se arrastasse por anos, sem solução.

Como é agora

A Lei no. 11.952/2009 simplificou os procedimentos, priorizando a identificação e o georreferenciamento da gleba inteira e só depois a medição de cada imóvel existente dentro dela. O fluxo atual prevê:

- » A identificação das glebas públicas nos cartórios,
- » O georreferenciamento destas,
- » A medição e demarcação dos lotes,
- » A identificação dos seus ocupantes,
- » O envio das coordenadas para o Sistema de Gestão Fundiária (Sigef Geo), do Incra, onde é possível imprimir as peças técnicas (planta e memorial descritivo) dos imóveis rurais.

Agilidade e transparência

O georreferenciamento em larga escala realizado pelo Programa Terra Legal deu agilidade e tratamento mais maciço para as glebas públicas federais. O Programa foi responsável ampliação do mercado de georreferenciamento na Amazônia Legal. Diversas medidas foram responsáveis por dar a escala e, ao mesmo tempo, garantir transparência para este trabalho:

- » **Convênios** – Realização de acordos com os estados para a realização concomitante de georreferenciamento das glebas estaduais, evitando possíveis erros resultantes de sobreposições de territórios das duas instâncias federativas.
- » **Contratação de empresas via pregão eletrônico** – Medida que agilizou o processo de licitação, assegurando a participação de empresas de todo o país, com maior transparência e menores custos para o processo licitatório. Os editais estabelecem condicionantes para

a comprovação de capacidade técnica, de infraestrutura e de logística adaptadas às condições amazônicas, bem como de saúde financeira das empresas licitadas. Para acompanhamento do trabalho, o Programa designa fiscais técnicos tanto da área de cartografia, quanto da área administrativa.

- » **Priorização de áreas** – Os locais a serem georreferenciados prioritariamente seguem os seguintes critérios: (a) áreas com altos índices de desmatamento; (b) locais de implantação de grandes obras de infraestrutura; (c) forte demanda social por regularização fundiária; (d) ocorrência de conflitos pela terra; (e) áreas urbanas situadas em terras públicas federais.
- » **Transparência das informações** – Os mapas do georreferenciamento produzidas no âmbito do Programa Terra Legal estão disponíveis no portal do MDA por meio do link: <http://i3geo.mda.gov.br/i3geo/ms_criamapa.php>

Sensoriamento remoto em estudo

O uso de imagens de satélite constitui alternativa às idas a campo para demarcação de terras. Isso é especialmente válido para grandes áreas, como unidades de conservação, por exemplo, em que pequenas imprecisões não alteram significativamente os limites.

O Terra Legal está realizando estudos comparativos entre o georreferenciamento convencional, com GPS, e a utilização de sensoriamento remoto. Com base nesses estudos, pretende propor a geração de imagens por radar. Isso possibilitará realizar o trabalho de demarcação em menor tempo e com significativa diminuição nos custos das operações.



Programa de Regularização
Fundiária em Terras Públicas
Federais na Amazônia Legal

Lei Nº 11.952/2009

Sistemas informatizados

Arquitetura da integração em curso

Criar sistemas que dialoguem e ponham ordem no caos documental.

Um conceito básico para a gestão eficaz de terras é o conceito de cadastro. O cadastro de terras relaciona localização geográfica, pessoa e o tipo de vínculo que esta possui com o imóvel. Um dos papéis do cadastro de terras é identificar se os direitos dos detentores da terra não colidem com os de outros detentores. E quando se trata de cadastro, necessariamente é preciso pensar sistemas informatizados que possibilitem cruzamento de informações.



Fonte: Marro, T., s.d.

O Programa Terra Legal tem investido em um sistema modular de gestão de terras, que inclui e articule acervo de documentos, georreferenciamento, titulação e registro dos imóveis.

Como era antes

O Brasil possui diversos cadastros relacionados à terra e ainda hoje as informações encontram-se dispersas em

órgãos federais, estaduais e municipais. Dificuldades em produzir informações confiáveis com base no cruzamento dos dados de diversas instituições, prejudica a checagem da propriedade de terras. Em décadas anteriores, documentos das terras não eram sistematizados e armazenados de forma apropriada. O Sistema Nacional de Cadastro Rural (SNCR), criado em 1973, não possuía representação espacial e tinha como referências apenas o endereço e o nome do município, informações insuficientes, especialmente para as condições rurais da Amazônia.

Como é agora

Para executar suas atribuições o Terra Legal investiu no desenvolvimento de sistemas de informação para gerenciar os dados obtidos no cadastramento e georreferenciamento de posses. Atualmente existem sistemas em operação, outros em desenvolvimento e alguns em processo de integração com sistemas mais complexos. Muito se aprendeu sobre sistemas informatizados capazes de construir uma solução modular de gestão de terras.

Sistema de Gestão Fundiária

O Sistema de Gestão Fundiária (Sigef) foi pensado para abranger todo o processo de destinação e regularização, do cadastro inicial, passando pela emissão de título, até o monitoramento das cláusulas resolutivas, enfim todo o ciclo do Programa. Essa base única terá conexão com os cartórios, fazendo com que as bases de dados conversem entre si.



SigefGeo, inovação premiada

O Sigef Geo oferece informação especializada do imóvel com certificação automática. Os dados armazenados relacionam as coordenadas geográficas de determinado imóvel com a pessoa física ou jurídica que o ocupa, qualificando esta relação: ocupante, titularo sem registro ou titularo plenamente regularizado.

Este sistema entrou em funcionamento no fim de 2013 e foi adotado pelo Incra para a certificação dos imóveis rurais de todo o Brasil. Em 2015, ou seja, em apenas dois anos, 15% dos imóveis do país, equivalentes a 100 milhões de hectares, são gerenciados por meio do Sigef. Em 2014, o Sigef ganhou o prêmio e-Gov, de melhor solução tecnológica para a administração pública, e também foi premiado no Congresso de Informática e Inovação na Gestão Pública.

Sigef Destinação – Prestes a entrar em operação, este sistema tem o objetivo de conseguir informatizar tanto o registro dos requerentes da regularização fundiária quanto a análise, instrução e tramitação do processo de titulação. Haverá módulos para as diferentes categorias de uso, como a destinação a outros órgãos públicos, destinação urbana, imóveis de pessoas físicas. Este sistema está sendo construído para dialogar com as bases de dados de diversos órgãos públicos (Receita Federal, Ministério do Trabalho e Emprego, etc.), de forma a aprimorar a instrução processual automatizada, sem intervenção humana.

Sigef Acervo – Este sistema foi originalmente concebido com o objetivo de digitalizar, catalogar, vetorizar e tornar disponíveis documentos que facilitem o trabalho de titulação. Capaz de verificar pendências e responder ao passivo dos títulos precários emitidos pelo Incra entre as décadas de 1970 e 1990, trata-se de importante aliado na restauração da cadeia dominial de alguns imóveis de ocupação antiga. A fase piloto desse sistema foi desenvolvida em parceria com a Universidade Federal do Pará (UFPA) na região de Altamira, que tem previsão de continuidade.

Brasília, maio de 2016.



Programa de Regularização
Fundiária em Terras Públicas
Federais na Amazônia Legal

Lei Nº 11.952/2009

Legislação

Adaptações à realidade amazônica

Mudanças nas leis e nos procedimentos constituem ação estruturante para a regularização fundiária

Uma política de regularização fundiária em larga escala requer um marco legal adequado à realidade regional. Além disso, exige a unificação de procedimentos para a atuação conjunta dos órgãos de terras estaduais e federais e destes com os cartórios de registro de imóveis.

Como era antes

O marco legal para a Amazônia era o mesmo para as demais regiões do país. As exigências quanto à comprovação do tempo de posse, formas de pagamento, certificação do imóvel e condicionantes para o registro dificultavam a legalização das ocupações pelos habitantes locais.



Foto: SERFAL

Situação atual

A Lei nº 11.952/2009, que institui o Programa, permitiu um detalhamento normativo que leva em conta a realidade amazônica e confere maior celeridade ao rito e ao arranjo institucional previsto para implementação das ações. Diálogos com outras instituições também permitiram modernizar e agilizar procedimentos de regularização fundiária.

Parecer jurídico referencial: economia, rapidez e descentralização

Esta medida, desenvolvida pela Consultoria Jurídica (Conjur) do MDA no âmbito do Terra Legal, tem como objetivo reduzir custos e agilizar a emissão de títulos de imóveis com até quatro módulos fiscais onde não haja conflito identificado. O Parecer Conjur/MDA 861/2014 justifica-se devido à grande quantidade de processos com as mesmas características que eram encaminhadas para parecer jurídico.

De acordo com o documento, não é obrigatória a emissão de análise individualizada de processos idênticos. Com isso, torna-se viável a elaboração de um parecer geral contendo as orientações jurídicas para atender às hipóteses mais comuns com as quais a equipe do programa precisa lidar.

Com esta medida, grande parte dos processos de titulação ocorre nos escritórios regionais, sem necessidade de encaminhamento à sede do Programa, gerando maior descentralização e diminuindo o tempo de titulação. Os processos de maior complexidade, que possuam apensos (anexos), ainda precisam ser analisados em Brasília.

Novo ordenamento por assunto:

Norma	Descrição		
Decreto nº 6.992/2009	Regulamenta a Lei nº 11.952/2009 no que se refere aos procedimentos para titulação de imóvel rural.	Portaria CNJ 22/2012	Padroniza as normas de serviço para o registro de imóveis na Amazônia Legal.
Portaria MDA nº 37/2009	Estabelece as condições e procedimentos para o cadastro das ocupações a serem regularizadas na Amazônia Legal.	Provimento nº 333/2013 do CNJ	Simplifica os procedimentos para retificar o perímetro das glebas públicas federais, bem como para atualizar as matrículas ou fazer a certificação destas em cartório.
Portaria MDA nº 23/2010	Dispõe sobre os procedimentos para a regularização fundiária de ocupações de áreas rurais ainda não tituladas.	Portaria CNJ nº 46/2013	Prevê a digitalização e espacialização dos documentos cartorários, compartilhando-os em um banco de dados unificado.
Decreto nº 7.341/2010	Dispõe sobre a regularização fundiária das áreas urbanas.	Portaria Interministerial MMA/MDA nº 369/2013	Institui a Câmara Técnica de Destinação e Regularização das Terras Públicas Federais na Amazônia Legal.
Portaria MDA nº 80/2010	Estabelece procedimentos para análise e validação de títulos provisórios emitidos pelo Incra até fevereiro de 2009	Portaria MDA nº 327/2015	Estabelece as condições e procedimentos para a retomada de imóveis regularizados para a administração pública.
Portaria Serfal nº 1/2010	Fixa critérios para valor, encargos financeiros e formas de pagamento dos imóveis a serem alienados de forma onerosa.	Portaria SERFAL nº 16/2015	Dispõe sobre a regulamentação das notificações de decisões/atos concernentes às atribuições do Secretário Extraordinário de Regularização Fundiária na Amazônia Legal, conferidas pela Lei nº 11.952/2009.
Portaria Serfal nº 1/2012	Dispõe sobre o procedimento para regularização de ocupações urbanas em terras públicas federais, previstas no art. 3º da Lei nº 11.952/2009.	Portaria SERFAL nº 26/2014	Dispõe sobre a concessão de desconto para pagamentos à vista de títulos de regularização fundiária.
Portaria MDA nº 52/2012	Dispõe sobre procedimentos para regularização fundiária de terras rurais e urbanas em faixa de fronteira.	Portaria SERFAL nº 14/2014	Dispõe sobre a expedição de declaração de existência de processo administrativo de requerimento de regularização fundiária de imóvel rural na Amazônia Legal.
Portaria Interministerial MPOG/MDA nº 596/2012	Delega ao MDA competência para emissão de Concessão de Direito Real de Uso (CDRU) de imóveis rurais não passíveis de titulação.	Portaria SERFAL nº 19/2016	Altera a Portaria SERFAL nº 1/2010 sobre procedimentos para definição de valor, encargos financeiros e formas de pagamento dos imóveis na Amazônia Legal.

Brasília, maio de 2016.



Programa de Regularização
Fundiária em Terras Públicas
Federais na Amazônia Legal

Lei Nº 11.952/2009

Destinação de terras

O diálogo como estratégia

Fórum interinstitucional reduz o tempo de definição do destino das terras

A Lei no. 11.952/2009 determina a consulta prévia aos órgãos relacionados às terras públicas para saber do seu interesse em áreas a serem regularizadas. Nem sempre, porém, este processo de consulta resultou em respostas rápidas e sem questionamentos, algo que, nos primeiros anos do Programa, produziu poucos resultados.

Em 2013, a instituição da Câmara Técnica de Destinação e Regularização de Terras Públicas Federais na Amazônia Legal tornou esse processo mais ágil. Com o tempo, essa instância criada pelo Programa Terra Legal mostrou-se um espaço que favorece acordos e contribui com o ordenamento territorial.

Situação inicial

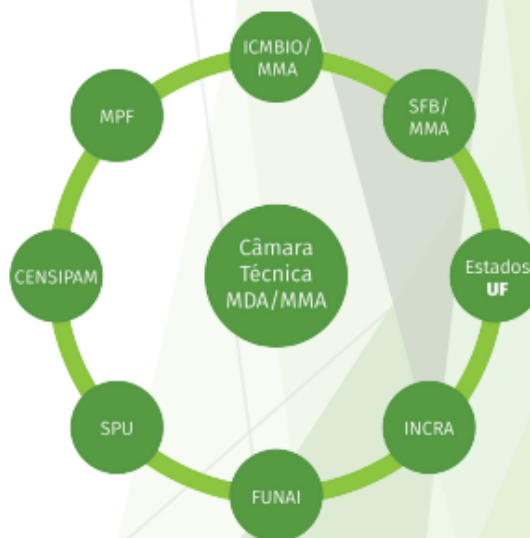
Inicialmente, a coordenação do Programa Terra Legal realizava as consultas a esses órgãos por meio de ofícios. Não raras vezes, as respostas demoravam meses e nem sempre asseguravam uma tomada de decisão eficiente sobre a situação das glebas em consulta.

Como é agora

A Câmara Técnica (CT) foi criada em 2013 e representou um avanço no processo de consulta, tornando mais célere a tomada de decisão. Coordenada pelos Ministérios do Desenvolvimento Agrário e do Meio Ambiente, essa instância

simplifica a destinação de terras federais, por meio da análise conjunta da situação das glebas públicas, identificando os seus ocupantes e os possíveis usos da terra.

Em suas reuniões são analisados *shapes* com mapas das áreas em consulta para que cada órgão se posicione sobre seus interesses nessas glebas. Os estados continuam sendo consultados e ocasionalmente seus representantes participam das reuniões da Câmara Técnica. Ocorrem também reuniões bilaterais para definição de áreas em estudo.



Fazem parte da CT representantes da Secretaria de Patrimônio da União (SPU), do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra), do Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio), da Secretaria de Biodiversidade e Florestas (SBF/MMA) e da Fundação Nacional do Índio (Funai).

Participam também o Centro Gestor do Sistema de Proteção da Amazônia (Censipam), para cooperação técnica, o Conselho de Defesa Nacional (CDN), para encaminhamentos em áreas de fronteira, o Ministério de Minas e Energia (MME) e o Ministério Público (MP).

A lei estabelece algumas formas de uso que devem ser considerados na destinação. Priorizam-se os fins públicos e coletivos, como a constituição de terras indígenas, unidades de conservação e assentamentos da reforma agrária. Esses usos se sobrepõem aos privados.

Em estudo, ressignificação da Câmara Técnica

O acúmulo obtido pela interação interinstitucional no âmbito da Câmara Técnica tem revelado uma vocação que pode convertê-la em espaço para o planejamento integrado do território. Um dos papéis para a CT em um novo desenho, após a fase de consulta às glebas, seria a análise dos dados de desmatamento e a definição de linhas de trabalho para o ordenamento fundiário onde se apresentam essas tendências. A Câmara Técnica é também um espaço para realizar a compatibilização dos zoneamentos, considerando-se a realidade social.

Evolução das Consultas a Órgãos Públicos pela Câmara Técnica



Fonte: Serfal/Deplan, 2016.

Brasília, maio de 2016.



Programa de Regularização
Fundiária em Terras Públicas
Federais na Amazônia Legal

Lei Nº 11.952/2009

Fortalecimento institucional

Em articulação no território

Estrutura própria e reforço na capacidade técnica dos órgãos estaduais de terras

O Programa investiu fortemente na estruturação de suas equipes, tanto na sede como nos estados, aumentando o efetivo de pessoal e criando novos cargos. Ao mesmo tempo, firmou convênios com os governos dos estados amazônicos para ampliação do alcance do georreferenciamento, a tramitação mais ágil dos processos e a emissão de títulos em terras estaduais. A ampliação do diálogo com os cartórios está permitindo agilizar o registro de títulos e melhorar os sistemas de informação.

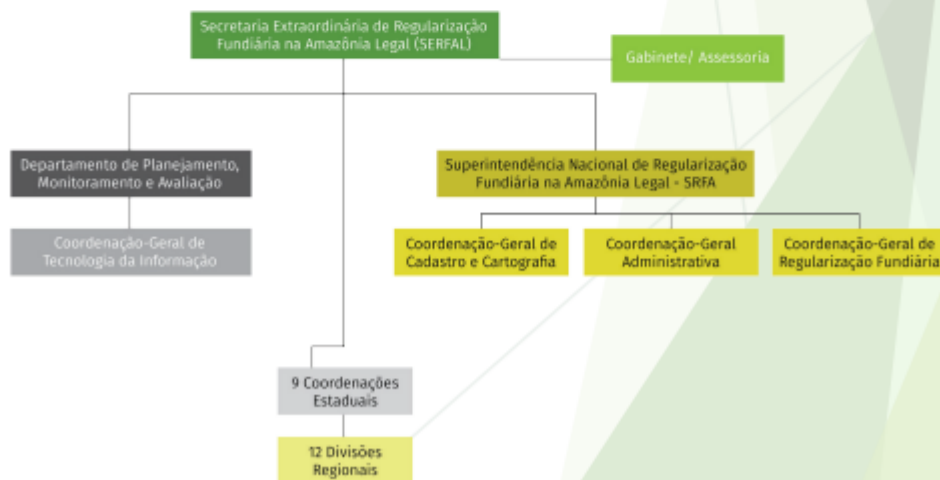
Situação inicial

A regularização fundiária historicamente recebeu atenção secundária na Amazônia Legal. Baixos investimentos em pessoal, em recursos financeiros e tecnológicos converteram-se, ao longo do tempo, em resultados pouco expressivos.

Como é agora

O Programa Terra Legal possui uma estrutura híbrida: é coordenado pela Secretaria Extraordinária de Regularização Fundiária da Amazônia Legal (Serfal), do MDA, e conta com a capacidade executora da Superintendência Nacional de Regularização Fundiária na Amazônia Legal (SRFA), do Incra. As ações operacionais são executadas por nove coordenações estaduais (uma por estado), às quais estão vinculadas 12 divisões regionais.

Estrutura do Programa



Os escritórios do Programa receberam reforços em veículos e equipamentos e, sobretudo, incentivos para a busca de soluções tecnológicas, em especial para a criação de sistemas informatizados. No início de 2016, mais de 350 servidores, profissionais terceirizados e consultores distribuíam-se entre a sede e os escritórios regionais do Programa.

Mutirões internos: colocando a casa em ordem

Uma das medidas de fortalecimento institucional refere-se a forças-tarefas realizadas nos escritórios do Terra Legal para fazer uma varredura nos processos de regularização fundiária. Isso aconteceu originalmente em escritórios que apresentavam maior volume de processos parados por falta de instrução processual. Os resultados encorajaram a coordenação do Programa a estender essa iniciativa aos demais escritórios.

Os mutirões internos ocorrem em paralelo às atividades rotineiras. Com apoio de servidores da sede do Programa e de outros escritórios, a equipe constituída identifica e sana pendências em uma ação local temporária. Essa prática permite descartar documentos inválidos, rever processos e planejar o potencial de titulação de cada escritório. Os mutirões contribuem também para a troca de experiências e a disseminação de procedimentos padronizados de trâmite processual entre equipes dos diversos escritórios do Programa.

Convênios com os estados

A parceria com os governos estaduais materializa-se por meio do repasse de recursos financeiros para agilizar a regularização de terras estaduais. Refere-se também às ações integradas entre regularização fundiária e ambiental. Os órgãos estaduais de meio ambiente também têm participado nos atendimentos ao público do Programa, em eventos nos quais orientam os requerentes de títulos sobre o Cadastro Ambiental Rural (CAR). Dessa forma, ambas as regularizações se beneficiam mutuamente, atendendo a um clamor de organizações civis, sindicatos e associações de produtores rurais, como forma de simplificar e fortalecer as condicionantes ambientais que estão previstas na emissão de títulos dos imóveis.

Articulação com os Cartórios

A relação com os cartórios evoluiu sensivelmente a partir de iniciativas de aproximação entre o Programa Terra Legal, a Corregedoria Nacional de Justiça (CNJ) e a Associação dos Notários e Registradores (Anoreg). A Carta de Cuiabá, de 2013, resultou de um desses acordos. Este documento formalizou a isenção de custos para a matrícula e a averbação do georreferenciamento das glebas federais, bem como o registro de títulos de imóveis para proprietários com imóveis de até um módulo fiscal.

Outra medida decorrente desses acordos é a modernização dos cartórios, com a criação da Central Notarial de Serviços Eletrônicos Compartilhados, formalizada por meio da Portaria CNJ nº 46/2013. Esta iniciativa, essencial para inibir a grilagem de terras, prevê a digitalização e a espacialização dos documentos cartorários, compartilhando-os em um banco de dados unificado.



Programa de Regularização
Fundiária em Terras Públicas
Federais na Amazônia Legal

Lei Nº 11.952/2009

Cobrança pela terra e reversão de imóveis

Desafios da pós-titulação

Em estudo, formas de garantir o cumprimento das cláusulas contratuais

Dentre os assuntos que mais incitam criatividade da equipe do Programa Terra Legal estão a necessidade de monitorar o cumprimento das cláusulas resolutivas pelos recém-titulados, bem como a metodologia adotada para o pagamento pela terra. E, em caso de descumprimento destas, como se dará a aplicação de mecanismos para o retorno do imóvel para o patrimônio da União.

As cláusulas resolutivas são as condições contratuais pactuadas entre o Programa e o beneficiário de título rural. Representam as obrigações que o beneficiário precisa cumprir por determinado período de tempo após o recebimento do título. No caso do Terra Legal, as cláusulas referem-se à função social da propriedade, ao cumprimento das leis ambientais e trabalhistas, bem como ao atendimento dos prazos e condições de pagamento dos títulos.

Cobrança pela terra

A cobrança pela terra na Amazônia sempre foi assunto polêmico. Antes de 2009, o preço era calculado com base no valor histórico, sempre muito abaixo dos valores de mercado. Em 2006, estabeleceu-se que os preços praticados deveriam ser os de mercado. Para isso, a MP 458 (art. 12) definiu uma Planilha de Preços Referenciais (PPR), adaptados a cada região, como base para a cobrança das terras, elaborada por peritos do Incra.

Além da definição do valor da terra, o Incra não possuía regras claras para a cobrança pelas terras, tampouco para monitorar os pagamentos. Como isso sempre ficou a cargo das Superintendências Estaduais do órgão, inexistem

procedimentos padrão. Tal característica se repetiu no Programa Terra Legal, em que cerca de 40% dos títulos emitidos envolvem pagamento. O prazo de carência dos primeiros títulos começou a expirar em 2012. Mas até recentemente não havia mecanismos para lançamento e cobrança de boletos, tampouco monitoramento e controle de pagamentos.

Como é agora

A portaria no 19/2016 da Secretaria Extraordinária de Regularização Fundiária na Amazônia Legal (Serfal/MDA) estabelece parâmetros para o cálculo do valor dos títulos e mecanismos de cobrança. O Sistema de Controle Processual (Sicop), desenvolvido no escritório regional do Programa no Maranhão, será utilizado para fazer o controle da emissão de boletos e dos pagamentos.

O Sicop calculará os valores, emitirá os boletos e fará o gerenciamento do pagamento das parcelas. Ao pesquisar o titular por meio do seu número de CPF, o sistema calcula as parcelas, assim como data de vencimento, juros, multas, correções. Cada parcela pode ser identificada visualmente de acordo com o seu status (emitida, vencida, paga e em aberto). Ao clicar em uma parcela, observa-se a emissão da guia GRU para pagamento pelo Banco do Brasil. Com este módulo será possível manter total controle dos usuários cadastrados, seus grupos, a regional a que pertence e as permissões de acesso ao sistema.

O Sicop representa uma solução intermediária e será incorporado ao Sistema de Gestão Fundiária (Sigef) Destinação, sistema que fará o gerenciamento da instrução dos processos de titulação. Este sistema terá um campo específico para o pagamento de títulos.

Saídas para a PPR

A desatualização das Planilhas de Preços Referenciais tem sido considerada um dos principais impedimentos para a regularização de lotes acima de um módulo fiscal. Afinal, os preços baseiam-se nos valores definidos pelo Incra para cada região da Amazônia Legal, o que implica pesquisa e atualizações periódicas, o que implica custos que o órgão nem sempre consegue arcar.

As saídas para essa situação têm sido: (a) prioridade de titulação para imóveis até um módulo fiscal, o que não depende da existência de PPR; (2) pagamento, pelo Terra Legal, de estudos visando à definição de PPR para regiões consideradas prioritárias para o Programa; (3) proposição de mudanças na lei no. 11.952/2009 para que os preços das terras sejam equiparados aos de mercado, dispensando a necessidade de emissão de PPR.

Reversão de imóveis

A Lei no. 11.952/2009, que criou o Programa Terra Legal, representou a possibilidade de retomar a análise do cumprimento de cláusulas resolutivas de títulos antigos, emitidos anteriormente pelo Incra. Ao lado dos novos títulos, cujo período de carência começou a vencer a partir de 2012, há a possibilidade de retomada de imóveis que não cumprem as cláusulas resolutivas.

Quando se verificam áreas com descumprimento de cláusulas, ocupadas irregularmente ou de interesse social, o Programa Terra Legal tem atuado na adoção de ações de reversão destas ao patrimônio público. Isso envolve, em geral, medidas judiciais. Atualmente, as áreas revertidas referem-se àquelas que possuem mais de 15 módulos fiscais, situadas em regiões prioritárias para reforma agrária, e que estão bloqueadas devido a conflitos fundiários.

Brasília, maio de 2016.



Programa de Regularização
Fundiária em Terras Públicas
Federais na Amazônia Legal

Lei Nº 11.952/2009

Governança fundiária

Simplificar, padronizar, modernizar e integrar as políticas

Compromissos coletivamente pactuados na Carta de Palmas.

O Programa Terra Legal, lançado em 2009, tem empreendido iniciativas de aperfeiçoamento da governança fundiária na Amazônia Legal. A efetividade desta política requer, porém, mudanças estruturais na gestão de terras e a inclusão de outros atores em âmbito nacional, sem os quais os impactos do programa serão limitados.

As Diretrizes Voluntárias para a Gestão Responsável da Posse da Terra e de Uso do Solo, Pescas e Florestas (VGGT), da Organização das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação (FAO) representam o principal documento normativo sobre questões relacionadas à gestão da terra. O Brasil foi um dos signatários deste documento, que se baseia no consenso dos países membros das Nações Unidas.

A governança sobre as terras depende de fatores, como: (1) o esclarecimento sobre os direitos de propriedade; (2) ordenamento quanto ao uso do solo e dos recursos naturais; (3) definição de procedimentos padrão relacionados; (4) integração com outras políticas para melhorar o acesso dos beneficiários dos títulos emitidos a um conjunto de programas sociais e ambientais. A articulação de diversos atores em torno da Carta de Palmas, documento estimulado em evento coordenado pelo Programa Terra Legal Amazônia, pretende contribuir para a governança fundiária na Amazônia segundo os mesmos preceitos das VGGT.

Situação inicial

Em 2001, uma Comissão Especial de Inquérito (CPI) estabelecida no Congresso Nacional identificou diversas irregularidades na gestão das terras da Amazônia Legal e determinou uma varredura nos títulos de terras. Os proprietários de imóveis com mais de 100 hectares foram obrigados a registrá-los novamente, fornecendo provas de propriedade.

Em 2004, o lançamento do Plano de Ação de Prevenção e Combate ao Desmatamento na Amazônia Legal (PPCDAm) vinculou a segurança jurídica da ocupação da terra como elemento estratégico para o combate ao desmatamento. Desde então, o trabalho de regularização fundiária deparou-se com diversos gargalos, como: (1) sobreposição de competências entre diferentes órgãos federais, bem como entre estes e os órgãos estaduais; (2) insuficiente diálogo com os cartórios para a garantia da segurança jurídica das ocupações; (3) falta de sinergia com programas ambientais, sociais e de crédito para o combate à pobreza e fomento de um uso da terra mais sustentável.

O diálogo político e a Carta de Palmas

Com o apoio da cooperação técnica alemã por meio da Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ), o Programa Terra Legal lançou uma importante iniciativa de diálogo político. Este diálogo reuniu autoridades dos nove estados da Amazônia, o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra), a Associação dos Notários e Registradores (Anoreg) e a Secretaria Federal Extraordinária de Regularização Fundiária na Amazônia (Serfal), que coordena este diálogo. Depois de um ciclo de oficinas onde foram analisados estudos comparativos de políticas e procedimentos de posse da terra, os parceiros acordaram um conjunto de reformas e prioridades de harmonização, que foram sintetizados, em outubro de 2015, em uma declaração intitulada Carta de Palmas.

Os compromissos assumidos em Palmas constituem uma referência central para a ação conjunta dos organismos responsáveis pela gestão das terras. A partir dessa iniciativa criou-se uma agenda do diálogo político com potencial para introduzir mudanças estruturais voltadas à governança responsável da terra em uma região estratégica para o Brasil e para o mundo.

Os dez compromissos da Carta de Palmas

1. Aprimorar e estabelecer parâmetros para o marco legal que rege a questão fundiária nos estados e no governo federal, dinamizando a tramitação dos processos de regularização fundiária, diminuindo as divergências e incongruências e tornando mais claras as regras para toda a população.

2. Promover a superação das indefinições e sobreposições de títulos e por vezes os conflitos de interesse entre União e Estados.

3. Buscar meios para que no prazo de 10 anos todas as glebas públicas estaduais e federais estejam com seus perímetros georreferenciados e certificados.

4. Promover a padronização e a integração dos diferentes cadastros de terra e a vinculação dos mesmos com o registro dos imóveis.

5. Implementar, mediante cooperação entre o Governo Federal e os Estados, um sistema modular de gestão de terras, incluindo o acervo, o georreferenciamento, a titulação e o registro.

6. Promover a transparência e o acesso à informação para que a população possa fazer o devido acompanhamento das políticas fundiárias.

7. Incentivar a participação social como elemento de fortalecimento da governança fundiária, na definição, execução e avaliação das políticas fundiárias.

8. Promover o contínuo diálogo entre os órgãos de terra, os órgãos de controle, os cartórios, os Poderes Judiciário e Legislativo, visando à identificação e superação dos problemas que afetam a política de terras na Amazônia.

9. Padronizar as metodologias e critérios para o estabelecimento do valor de referência da terra para fins de regularização fundiária, evitando discrepâncias de valores praticados pelos Governos federal e estaduais.

10. Promover a valorização e o fortalecimento da regularização fundiária executada pelos órgãos de terra.

Brasília, maio de 2016.



Programa de Regularização
Fundiária em Terras Públicas
Federais na Amazônia Legal

Lei Nº 11.952/2009

Regularização de terras urbanas

Adeus à informalidade

Aplicando a justiça distributiva nas cidades amazônicas

Essa medida é fundamental para os municípios, pois lhes permite o domínio do seu território, lhes dá respaldo legal para a titulação dos lotes individuais, a cobrança de impostos e a captação de recursos para realizar benfeitorias nos novos assentamentos. Experiências demonstram que o apoio de entidades voltadas ao planejamento urbano pode auxiliá-los a desenvolverem expertise em regularização fundiária e projetos de urbanização.

Como era antes

Originalmente estimava-se que houvesse cerca de 200 áreas públicas federais a serem repassadas aos municípios amazônicos. O cruzamento com dados sobre núcleos urbanos do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) revelou um número três vezes maior, ultrapassando 600 áreas.



Foto: SERFAL

A existência de bairros, vilas e distritos sem regularização se deve, em parte, à rápida urbanização da Amazônia na última década. Segundo o IBGE, a tendência brasileira se repete nessa região, com cerca de 80% dos seus 24 milhões de habitantes vivendo no meio urbano. Por outro lado, as muitas exigências para a regularização de áreas públicas urbanas também contribuíram para gerar este passivo, principalmente em um contexto de municípios com poucos recursos técnicos e financeiros. A regularização fundiária neste contexto reveste-se de especial importância, não tanto pela área destinada, mas pela quantidade de famílias beneficiadas.

Como é agora

O Programa Terra Legal simplificou os procedimentos de regularização. Agora, a Prefeitura entra apenas com o requerimento, seja para áreas consolidadas (já ocupadas) ou para áreas de expansão urbana, conforme disposto no Plano Diretor municipal. O Terra Legal executa o georreferenciamento dos perímetros, identificando as características da área.

São realizadas consultas na Câmara Técnica de Destinação e Regularização de Terras Públicas Federais na Amazônia Legal, ouvindo-se os diversos órgãos que a compõem. A partir da destinação, o Ministério das Cidades emite um parecer confirmando a vocação urbana da área. Em seguida, com apoio da Secretaria de Patrimônio da União (SPU) faz-se a exclusão dos prédios públicos federais da área a ser doada aos municípios. Caso a área se situe em faixa de fronteira, o Conselho de Defesa Nacional (CDN) é ouvido para formalizar o consentimento. Em seguida, por ato do MDA, o município recebe a área.

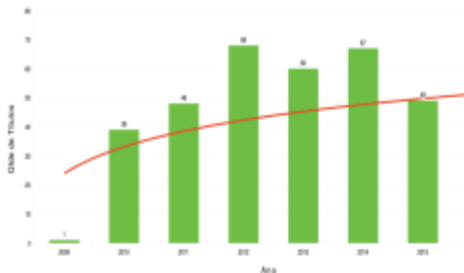


Gráfico 1. Resultados da regularização urbana (2009-2015)

Moradia Cidadã: exemplo de iniciativa de pós-titulação de terras urbanas

Como garantir que as terras doadas aos municípios convertam-se em espaços urbanos com qualidade de vida e segurança jurídica para as pessoas que neles habitam? Essa preocupação motivou uma parceria entre o Ministério das Cidades e a Universidade Federal do Pará (UFPA). Com o Projeto Moradia Cidadã ocorrem ações que combinam regularização fundiária e urbanismo em seis municípios

paraenses atendidos pelo Programa Terra Legal: Capitão Poço, Mãe do Rio, Nova Esperança do Piriá, Ipixuna do Pará, Tomé-Açu e Concórdia do Pará.

A iniciativa pretende regularizar 13.337 lotes localizados em 1.550 hectares, beneficiando em torno de 54 mil famílias. Trata-se de uma ação de Pró-Reitoria de Extensão da UFPA, que combina a expertise em regularização fundiária urbana com mobilização social e a proposição de projetos de regularização urbanística e ambiental desses novos assentamentos. A proposta agrega uma equipe multidisciplinar nas áreas de Direito, Engenharia, Arquitetura, Urbanismo, Serviço Social e Tecnologia da Informação em busca de romper com o histórico de informalidade na ocupação das terras urbanas.

O grupo também focaliza o repasse da metodologia aos técnicos relacionados à gestão das terras do município, para que sejam capazes de desenvolver processos similares no futuro. O projeto enfatiza a participação e a mobilização comunitária por meio de comissões municipais de regularização urbana. A UFPA também desenvolveu o Sistema de Apoio à Regularização Fundiária (Sarfi), com as informações cadastrais recolhidas no contato com os moradores.



Programa de Regularização
Fundiária em Terras Públicas
Federais na Amazônia Legal

Lei Nº 11.952/2009

Mutirão de realização fundiária e ambiental

Esforços combinados

Disponibilização descentralizada de serviços públicos para a regularização fundiária e ambiental

Situação inicial

Além do atendimento nos escritórios e de visitas em campo, o programa estabeleceu os mutirões como um esforço integrado para atender às demandas de titulação de terras. Oferta de serviço em local próximo à moradia dos beneficiários. Eficácia na logística diminui custos; facilita acesso a informações sobre programas sociais, ambientais e de apoio à produção. Incentivo ao uso sustentável do imóvel rural e abertura para a possibilidade de parcerias



Foto: SERFAL

Como é agora

Mutirões constituem ações comuns na implementação das políticas públicas nos territórios, o próprio. Programa Terra Legal surgiu como produto de mutirões de combate ao desmatamento. A novidade está no aprimoramento da logística e nas metodologias empregadas, que se caracterizam pela flexibilidade e adaptação às especificidades locais. Além

disso, estudos indicam que os novos mutirões permitem reduzir sensivelmente o tempo de titulação, além de possibilitarem ao detentor de posse realizar simultaneamente a regularização fundiária e ambiental (Cadastro Ambiental Rural - CAR) de sua área.

O mutirão significa um esforço concentrado complementar às rotinas de instrução processual que exigem muitas idas e vindas a campo. Isso implica custos com deslocamentos e diárias dos servidores, além de diminuir o impacto da atuação do Programa em termos das metas globais de titulação estabelecidas anualmente.



Foto: SERFAL

Os mutirões integrados de regularização fundiária e ambiental representam o coroamento de experiências realizadas no Programa ao longo de sua atuação. Um mutirão bem-sucedido envolve trabalhos prévios, como certificação de glebas e sua liberação pela Câmara Técnica, georreferenciamento de lotes e com maior incidência de posses, em vez de áreas que possuem muitos títulos precários. Além disso, é necessária a Planilha de Preços Referenciais para a região, possibilitando a emissão de títulos para lotes acima de um módulo fiscal.

O ciclo operacional dos mutirões dura, em geral, dois meses, sendo um mês só para a preparação, 15 dias de realização e 15 dias de pós-mutirão.

- » **Montagem da equipe** – O pessoal responsável pelo mutirão pode ser composto de pessoas da sede do Programa e/ou dos escritórios regionais dos outros estados, além dos servidores do órgão ambiental estadual. Em alguns locais, profissionais de saúde e de assistência social associam-se aos mutirões para realizar ações beneficentes.
- » **Análise de processos** – Nessa fase preliminar, a equipe faz a triagem dos processos existentes no escritório regional, de forma que o mutirão represente uma oportunidade para concluir a instrução de processos em estágio avançado de finalização.
- » **Mobilização dos potenciais beneficiários nos locais selecionados** – Envolve contatos com entidades parceiras com poder de convocação (sindicatos, agentes de saúde, técnicos e entidades de assistência técnica e extensão rural, igrejas, associações), visitas aos lotes selecionados e distribuição de materiais de divulgação, como folhetos, cartazes e faixas, divulgação na mídia (sobretudo rádios de âmbitos local e nacional).
- » **Montagem do escritório itinerante** – Em geral, o local para realização do mutirão é garantido por meio de parcerias locais. Esses espaços devem ser dotados de infraestrutura condizente com o trabalho a ser realizado, como ambientes climatizados, com acesso a internet, quantidade de acomodações capazes de atender a um grande número de pessoas. O segredo do mutirão bem sucedido é a montagem de uma linha de produção que obedeça aos passos necessários para a emissão dos títulos, de forma que a pessoa entre com o requerimento e os documentos em mãos e, ao final do processo, possa sair com o título emitido, com o conhecimento dos direitos e obrigações que a posse do título impõem.
- » **Atendimento aos beneficiários** – No período em que o mutirão se realiza são realizados o cadastro, a formalização e a análise de novos processos, bem como procedimentos visando à conclusão dos processos antigos. Para agilizar os procedimentos são realizadas consultas automáticas a diversos sistemas de informação (Ministério do Trabalho, Receita Federal, etc.), além de se fazer verificação online de sobreposição de áreas.
- » **Pós-titulação** – Nesse período são realizadas as verificações de pendências do mutirão, bem como os acertos com os Cartórios de Registro de Imóveis para que cumpram a lei de gratuidade para registro dos títulos abaixo de um módulo fiscal.