UNIVERSIDADE TECNOLÓGICA FEDERAL DO PARANÁ
DEPARTAMENTO DE GESTÃO E ECONOMIA
PROGRAMA DE PÓS GRADUAÇÃO EM
PLANEJAMENTO E GOVERNANÇA PÚBLICA

JOÃO WAGNER GOMES DA SILVA

AS UNIDADES MUNICIPAIS DE CADASTRO DO INCRA COMO APOIO À REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA: UMA PROPOSTA PARA OS AGRICULTORES FAMILIARES DO VALE DO RIBEIRA/PR

DISSERTAÇÃO

CURITIBA

2019

JOÃO WAGNER GOMES DA SILVA

AS UNIDADES MUNICIPAIS DE CADASTRO DO INCRA COMO APOIO À REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA: UMA PROPOSTA PARA OS AGRICULTORES FAMILIARES DO VALE DO RIBEIRA/PR

Dissertação apresentada como requisito parcial à obtenção do título de Mestre em Planejamento e Governança Pública, do Programa de Pós-Graduação em Planejamento e Governança Pública da Universidade Tecnológica Federal do Paraná.

Orientadora: Prof.ª Dr.ª Vanessa Ishikawa Rasoto

CURITIBA

2019

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação

Silva, João Wagner Gomes da
As unidades municipais de cadastro do INCRA como apoio à regularização fundiária [recurso eletrônico] : uma proposta para os agricultores familiares do Vale do Ribeira/PR / João Wagner Gomes da Silva. -- 2019.
1 arquivo eletrônico (178 f.) : PDF ; 13,4 MB.

Modo de acesso: World Wide Web.
Texto em português com resumo em inglês.
Dissertação (Mestrado) - Universidade Tecnológica Federal do Paraná. Programa de Pós-graduação em Planejamento e Governança Pública. Área de Concentração: Planejamento Público e Desenvolvimento, Curitiba, 2019.
Bibliografia: f. 163-169.

1. Administração pública - Dissertações. 2. INCRA. Departamento de Recursos Fundiários. 3. Agricultura familiar - Ribeira de Iguape, Rio, Vale (PR e SP) - Estudo de casos. 4. Solo rural - Uso - Regularização. 5. Posse (Direito). 6. Cadastros - Posse da terra - Paraná. 7. Propriedade rural. 8. Crédito agrícola - Brasil. 9. Política pública. 10. Participação política - Municípios - Paraná. 11. Segurança jurídica - Propriedade territorial - Brasil. I. Rasoto, Vanessa Ishikawa, orient. II. Universidade Tecnológica Federal do Paraná. Programa de Pós-Graduação em Planejamento e Governança Pública. III. Título.

CDD: Ed. 23 -- 351

Biblioteca Central do Câmpus Curitiba - UTFPR
Bibliotecária: Luiza Aquemi Matsumoto CRB-9/794

Ministério da Educação
Universidade Tecnológica Federal do Paraná
Diretoria de Pesquisa e Pós-Graduação

CAMPUS CURITIBA

TERMO DE APROVAÇÃO DE DISSERTAÇÃO N° 104

A Dissertação de Mestrado intitulada **As Unidades Municipais De Cadastro Do Incra Como Apoio À Regularização Fundiária: Uma Proposta Para Os Agricultores Do Vale Do Ribeira/Pr**, defendida em sessão pública pelo(a) mestrando(a) **João Wagner Gomes da Silva**, no dia 28 de novembro de 2019, foi julgada para a obtenção do título de Mestre em Planejamento e Governança Pública, área de concentração Planejamento Público e Desenvolvimento, e aprovada em sua forma final, pelo **Programa de Pós-Graduação em Planejamento e Governança Pública**.

BANCA EXAMINADORA:

Prof.a Dr.a Simone Aparecida Polli – UTFPR (Presidente)
Profa. Dra. Daniele Regina Pontes – UFPR
Prof. Dra. Isaura Alberton de Lima –UTFPR
Prof. Dr. Leonardo Ercolin Filho – UFPR

A via original deste documento encontra-se arquivada na Secretaria do Programa, contendo a assinatura da Coordenação após a entrega da versão corrigida do trabalho.

Curitiba, 28 de novembro de 2019

Carimbo e Assinatura do(a) Coordenador(a) do Programa

Dedico este trabalho à minha família, pelo
apoio incondicional e incentivo.

AGRADECIMENTOS

Quando lembro daqueles que me ajudaram em minhas conquistas, primeiramente, lembro de meu Pai Celestial e Jesus Cristo, por terem me confortado nos momentos em que achei que não conseguiria prosseguir, recebendo forças e repostas às minhas orações.

A minha esposa Simone pelo incentivo e cumplicidade, aos filhos (Aline, João Lucas e Samuel) pela compreensão nos momentos que não pude estar junto ao longo deste período e também pelo incentivo e torcida para concluir essa dissertação.

A minha orientadora Profª Vanessa Rasoto Ishikawa, que mostrou o caminho a percorrer e me motivou a seguir em frente com toda paciência do mundo.

Agradeço também aos Professores(as)que compuseram a banca, Simone A. Polli, Daniele Pontes, Leonardo Ercolin, Isaura Alberton de Lima, que me deram grandes contribuições para ampliar os horizontes da pesquisa.

Aos colegas da turma de mestrado do INCRA, que de forma amigável se ajudaram mutuamente para que todos conseguissem concluir este mestrado.

Lembro também de agradecer aos colegas de trabalho, Rodrigo Asturian pelas dicas preciosas, Sérgio Augusto e Luciano Guimarães pelo auxílio na formatação, Rudolf, Nilso, Ana Severiano, José Jorge, Raul, Omar e Paulo pelo incentivo. Aos colegas Alcides, Rebert e Cristina e Ana Maria do Prado pela força e motivação, além do apoio de toda instituição.

Também sou grato pela ajuda dos servidores do ITCG, na pessoa do Dirceu, que se dispôs a ajudar nesta pesquisa fornecendo dados preciosos que embasaram o trabalho e aos colegas que trabalham nas Unidades Municipais de Cadastro dos municípios do Vale do Ribeira que colaboraram na pesquisa.

RESUMO

Silva, João Wagner Gomes da. **AS UNIDADES MUNICIPAIS DE CADASTRO DO INCRA COMO APOIO À REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA: UMA PROPOSTA PARA OS AGRICULTORES FAMILIARES DO VALE DO RIBEIRA/PR. 2019**. 68f. Projeto de Dissertação (Mestrado em Planejamento e Governança Pública) – Programa de Pós-Graduação em Planejamento e Governança Pública (PPGPGP), Universidade Tecnológica Federal do Paraná.(UTFPR). Curitiba 2019.

A necessidade de se efetivar melhorias nos processos de regularização fundiária no Brasil com objetivo de levar segurança jurídica aos agricultores, sobretudo, os familiares que não possuem o documento de propriedade plena da terra, demandam ações para o aperfeiçoamento nos programas implantados. Diante da falta da regularidade do seu imóvel rural, o posseiro, via de regra, pode ter dificuldade em acessar as políticas públicas de crédito rural, impactando diretamente na geração de renda da família. Desta forma, esta pesquisa tem como objetivo elaborar uma proposta de fluxo menos restritivo e continuo no apoio permanente para abertura de processos de regularização fundiária em complemento ao modelo implementado atualmente pelo Estado do Paraná, que pode ser representado pelas Unidades Municipais de Cadastro do INCRA implantadas nas Prefeituras. A pesquisa teve uma abordagem metodológica exploratória documental com uma revisão bibliográfica da literatura e da legislação que foram estabelecidas no processo de regularização fundiária no Brasil e no Estado do Paraná, bem como foi realizada uma pesquisa de campo com a aplicação de um questionário direcionado a agentes públicos, com uma abordagem qualitativa a fim de identificar como se dá a atuação e a relação dos órgãos responsáveis pela execução da política de regularização fundiária no Estado do Paraná e a participação dos municípios no processo. Os resultados da pesquisa indicam a possibilidade de um novo fluxo na regularização fundiária como parte de melhorias dos processos de Governança Fundiária, representando uma via de acesso acessível, célere e menos restritiva para os posseiros de terras rurais solicitarem a regularização de seus imóveis e uma opção de apoio institucional para os agentes públicos gestores desta política no Estado.

Palavras Chave: regularização fundiária, unidades municipais de cadastro, governança fundiária, posse da terra, acesso a crédito.

ABSTRACT

Silva, João Wagner Gomes da. **THE MUNICIPAL UNITS OF REGISTRATION OF INCRA IN SUPPORT OF LAND REGULATION: A PROPOSAL FOR FAMILY FARMERS OF VALE DO RIBEIRA / PR. 2019.** 68f. Dissertation Project (Master in Planning and Public Governance) - Postgraduate Program in Planning and Public Governance (PPGPGP), Federal Technological University of Paraná (UTFPR). Curitiba 2019.

The need to make improvements in land regularization processes in Brazil in order to bring legal certainty to farmers, especially family members who do not have the full land ownership document, require actions to improve the implemented programs. Given the lack of regularity of their rural property, the squatter may, as a rule, have difficulty accessing public policies for rural credit, directly impacting the generation of family income. Thus, this research aims to develop a less restrictive and continuous flow proposal in the permanent support for opening land regularization processes in addition to the model currently implemented by the State of Paraná, which can be represented by INCRA's Municipal Registered Units. in the City Halls. The research had a documentary exploratory methodological approach with a bibliographical review of the literature and legislation that were established in the land regularization process in Brazil and Paraná State, as well as a field research with the application of a questionnaire directed to agents. with a qualitative approach in order to identify how the actions and relationships of the agencies responsible for the implementation of the land regularization policy in the State of Paraná occur and the participation of the municipalities in the process. The survey results indicate the possibility of a new flow in land regularization as part of improvements to the Land Governance processes, representing an accessible, fast and less restrictive access road for rural landowners to request the regularization of their properties and an option. institutional support for public agents managing this policy in the State.

Keywords: land regularization, municipal cadastre units, land tenure, land tenure, access to credit.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1 - fluxo do processo de regularização fundiária no Programa Terra Legal.....36
Figura 2: Situação Fundiária no Brasil.....53
Figura 3 - Bases de informações para o CNIR.....59
Figura 4 - Diagrama simplificado de fluxo do SNCR.....62
Figura 5 - alimentos produzidos pela agricultura familiar.....74
Figura 6 - Porcentagem de grãos, carnes e derivados produzidos pela agricultura.....75
Figura 7: Localização da Região Metropolitana de Curitiba com destaque para o Vale do Ribeira e.....106
Figura 8: Localização do Município de Cerro Azul no Vale do Ribeira em relação a Curitiba 111
Figura 9: Localização do Município de Adrianópolis no Vale do Ribeira em relação a Curitiba 113
Figura 10: Localização do Município de Doutor Ulysses no Vale do Ribeira em relação a Curitiba.....115
Figura 11: Localização do Município de Itaperuçu no Vale do Ribeira em relação a Curitiba 117
Figura 12: Localização do Município de Bocaiúva do Sul no Vale do Ribeira em relação a Curitiba.....119
Figura 13: Localização do Município de Tunas do Paraná no Vale do Ribeira em relação a Curitiba.....120
Figura 14: Localização do Município de Rio Branco do Sul no Vale do Ribeira em relação a Curitiba.....122
Figura 15 - distribuição de contratação do PRONAF por município no Estado Paraná no ano de 2017.....133

Fluxograma 1 - Dinâmica cartorial para registro ou posse de um imóvel.....54
Fluxograma 2 - fases de aplicação da metodologia.....79
Fluxograma 3 - Fluxo simplificado do programa PRÓ RURAL.....144
Fluxograma 4 - Fluxo de Regularização Fundiária terras devolutas Estado do Paraná.....146
Fluxograma 5 - Proposta de fluxo de regularização fundiária via usucapião extrajudicial com apoio da UMC.....151
Fluxograma 6 - Proposta de Fluxo para regularização fundiária com uso de declaração de posse com apoio da UMC.....155

Mapa 1: Distribuição geográfica por tamanho dos módulos fiscais no Brasil.....66
Mapa 2: localização do Vale do Ribeira/PR.....85
Mapa 3: Relevância de concentração econômica e social das Regiões do Paraná com destaque para o Vale do Ribeira.....107

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 - Pedidos de informações para ações de usucapião.....48
Gráfico 2 - Total de imóveis rurais cadastrados no SNCR – por Superintendência Regional.65
Gráfico 3: Proporção de UMC's em relação ao número de Superintendências do INCRA.....70
Gráfico 4: As informações do cadastro rural são utilizadas para elaborar os programas de regularização fundiária?.....92
Gráfico 5: Como os agentes promotores do programa de regularização veem a atuação das UMC's nas prefeituras.....94
Gráfico 6: De que modo as UMC's podem contribuir no processo de regularização fundiária? 94
Gráfico 7: Os órgãos com ligação com as questões agrárias participam da formulação dos programas de regularização?.....97
Gráfico 8: Quais locais que o agricultor pode solicitar abertura do processo de regularização? 99
Gráfico 9: Os posseiros podem a qualquer momento solicitar a regularização de suas posses? 99
Gráfico 10: Quais os Principais entraves no programa de regularização PRÓ RURAL?.....102
Gráfico 11: Quais as sugestões de melhorias do programa indicadas pelos agentes públicos? 105
Gráfico 12 - Número de municípios do Vale do Ribeira com indicadores piores que a média do Estado – Paraná anos 2000 e 2010/2012.....108
Gráfico 13: As prefeituras participam do processo de regularização fundiária?.....125
Gráfico 14: Quais as melhorias para o programa de regularização sugeridas pelos agentes municipais?.....126
Gráfico 15: A divulgação do programa de regularização fundiária nos municípios atinge todos os agricultores?.....128
Gráfico 16: As Unidades de Cadastro podem contribuir no processo de regularização fundiária no município?.....131

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - INSTITUIÇÕES E ÓRGÃOS PÚBLICOS PARTICIPANTES NO PROCESSO REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA – PRÓ RURAL NO ESTADO DO PARANÁ.....47
Quadro 2 - Classificação dos imóveis rurais por módulo fiscal.....63
Quadro 3 - total de imóveis particulares e públicos cadastrados no SNCR.....64
Quadro 4 - Indicadores comparativos de propriedade de imóveis rurais de acordo com dimensões.....64
Quadro 5 - Ações de macroprocesso SR(09)INCRA – destaque para ação 2105.....71
Quadro 6 - Relação dos assuntos agrupados para subsidiar a análise do questionário do apêndice 01.....81
Quadro 7 - Relação dos assuntos agrupados para subsidiar a análise do questionário do apêndice 2.....82
Quadro 8 - respostas sobre uso cadastro rural pelo agentes públicos formuladores do programa 91
Quadro 9 - respostas sobre a participação das UMC's na regularização.....93
Quadro 10 - respostas sobre a relação entre agentes públicos no processo de regularização fundiária.....96
Quadro 11 - respostas sobre onde e quando os agricultores podem pedir a regularização de seus imóveis.....98
Quadro 12 - respostas sobre os principais entraves no programa de regularização fundiária no Estado do Paraná.....101
Quadro 13 - respostas das indicações de possíveis melhorias no programa.....104
Quadro 14 - respostas sobre a percepção dos agentes públicos municipais.....123
Quadro 15 - respostas sobre a divulgação do programa de regularização fundiária nos municípios.....127
Quadro 16 - respostas sobre a participação das UMC's na regularização fundiária.....130
Quadro 17 - Critérios de elegibilidade das áreas/comunidades passíveis de regularização fundiária.....138
Quadro 18 - Critérios de elegibilidade dos beneficiários do programa.....138
Quadro 19 - Critérios de pontuação para identificar as demandas prioritárias.....139
Quadro 20 - Modalidades de Usucapião de Imóveis rurais.....148

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Execução de Regularização Fundiária do SEAD em convênios com Estados.....35
Tabela 2 - Situação jurídica e titularidade de imóveis rurais no Municípios de Vale do Ribeira/ PR.....41
Tabela 3 - Imóveis titulados no Estado do Paraná – anos 2011 à 2017.....42
Tabela 4 - Extrato Geral dos dados apurados pelo Cadastro Ambiental Rural no Brasil.....67
Tabela 5 - Quantitativo de Unidades Municipais de Cadastro por Superintendência do INCRA 69
Tabela 6 - Composição municipal do vale do Ribeira.....109
Tabela 7 - Situação jurídica de grupo de imóveis dos municípios do Vale do Ribeira/PR.…109
Tabela 8 - Estrutura fundiária município de Cerro Azul em relação ao número de posses....112
Tabela 9 - Estrutura fundiária município de Adrianópolis em relação ao número de posses. 114
Tabela 10 - Estrutura fundiária município de Dr. Ulysses em relação ao número de posses. 116
Tabela 11 - Estrutura fundiária município de Itaperuçu em relação ao número de posses.....118
Tabela 12 - Estrutura fundiária município de Bocaiúva do Sul em relação ao número de posses.....119
Tabela 13 - Estrutura fundiária município de Tunas do Paraná em relação ao número de posses.....121
Tabela 14 - Estrutura fundiária município de Rio Branco do Sul em relação ao número de posses.....123
Tabela 15 - Evolução do Crédito anos 2013 à 2019 – Contratos por instituição financeira no Paraná.....134
Tabela 16 - Políticas Públicas para agricultura familiar no Município de Vale do Ribeira....135
Tabela 17: Relação entre pessoas ocupadas na agricultura familiar e aos que possuem DAP 135
Tabela 18 - Resultados da Regularização Fundiária em Terras Particulares programa PRÓ RURAL.....144
Tabela 19 - Imóveis titulados no Vale do Ribeira – anos 2011 à 2017.....147

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

AGU – Advocacia Geral da União
ANOTER - Associação de Nacional de Órgãos Estaduais de Terra
ATER – Assistência Técnica e Extensão Rural.
CNIR – Cadastro Nacional de Informações Rurais
DAP - Declaração de Aptidão ao PRONAF
DP – Defensoria Pública
INCRA - Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária
ITCG – Instituto de Terras, Cartografia e Geologia do Paraná
IPARDES - O Instituto Paranaense de Desenvolvimento Econômico e Social
MDA - Ministério do Desenvolvimento Agrário
MST - Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra
OAB – Ordem dos Advogados do Brasil
ONG - Organização Não Governamental
PNRA - Plano Nacional de Reforma Agrária
PPA - Planejamento Plurianual
PRONAF - Programa Nacional de Apoio à Agricultura Familiar
PRÓ-RURAL - O Programa de Desenvolvimento Econômico e Territorial – Renda e Cidadania no Campo
MPE - Ministério Público Estadual
SEAB - Secretaria de Agricultura e Abastecimento
SEAD - Secretaria Especial de Agricultura Familiar
SNCR - Sistema Nacional de Cadastro Rural
SRA - Secretaria de Reordenamento Agrário
UMC - Unidade Municipal de Cadastro

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO....16
1.1 CONTEXTUALIZAÇÃO....16
1.2 PROBLEMA DA PESQUISA....18
1.3 OBJETIVOS....20
1.3.1 Objetivo Geral....20
1.3.1.1 Objetivos Específicos....20
1.4 DELIMITAÇÃO DA PESQUISA....21
1.5 JUSTIFICATIVA....21
1.6 RESULTADOS ESPERADOS....23
1.7 ESTRUTURA DO TRABALHO....23
2 REFERENCIAL TEÓRICO....25
2.1 A GÊNESE DA QUESTÃO FUNDIÁRIA BRASILEIRA A REALIDADE ATUAL....25
2.2 A PROPRIEDADE E A POSSE DA TERRA....29
2.2.1 A regularização fundiária de terras pública no Brasil pela titulação....32
2.2.2 Regularização fundiária de terras públicas pela titulação no Estado do Paraná....37
2.3 A REGULARIZAÇÃO PELO INSTITUTO DA AÇÃO DE USUCAPIÃO....42
2.3.1 As Ações de usucapião no estado do Paraná....45
2.4 FORMULAÇÃO E IMPLEMENTAÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS....49
2.5 GOVERNANÇA....50
2.5.1 Governança Fundiária....51
2.6 O CADASTRO RURAL COMO INSTRUMENTO DE GOVERNANÇA FUNDIÁRIA 56
2.6.1 Iniciativas recentes para a administração fundiária por meio do cadastro rural....58
2.6.2 A gestão do Cadastro Rural pelo Sistema Nacional de Cadastro Rural....61
2.6.3 A realidade cadastral brasileira....64
2.6.4 A origem das Unidades Municipais de Cadastro....68
2.7 AGRICULTURA FAMILIAR....72
2.7.1 Financiamento agrícola....75
2.7.2 Desafios do financiamento agrícola....76
3 METODOLOGIA....79
3.1 QUESTIONÁRIOS....81
3.1.1 Aplicação dos Questionários....83

3.1.2 Critérios para Realização da Pesquisa....83
3.2 PESQUISA BIBLIOGRÁFICA E EXPLORATÓRIA DOCUMENTAL....83
3.3 ESTUDO DE CASO....86
4 ANÁLISE E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS....87
4.1 ANÁLISE DOS RESULTADOS DOS QUESTIONÁRIOS DOS AGENTES PÚBLICOS PROMOTORES E EXECUTORES DO PROGRAMA DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA NO VALE DO RIBEIRA....88
4.1.1 Utilização das informações dos dados do SNCR no programa....90
4.1.2 Participação das Unidades de Cadastro na Regularização Fundiária....93
4.1.3 Relação entre os agentes públicos no processo de regularização fundiária....95
4.1.4 Averiguar quando e onde o agricultor pode requerer a regularização fundiária....98
4.1.5 Principais entraves do programa de regularização fundiária do programa....100
4.1.6 Sugestões de melhorias do programa de regularização fundiária....103
4.2 QUESTIONÁRIOS APLICADOS AGENTES PÚBLICOS DOS MUNICÍPIOS DO VALE DO RIBEIRA/PR....106
4.2.1 Percepção dos agentes públicos das prefeituras sobre o processo de regularização fundiária em execução no Município....123
4.2.2 Averiguar como as UMC's podem participar de forma mais efetiva no processo de regularização fundiária nos municípios pesquisados....129
4.3 ANÁLISE SOBRE A RELAÇÃO DA FALTA DE REGULARIDADE DO IMÓVEL COM A DIFICULDADE DE ACESSO AO CRÉDITO DO PRONAF....132
4.4 ANALISE DOS FLUXOS DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA NO ESTADO....136
4.4.1 Fluxo de Regularização Fundiária pelo instituto do usucapião via judiciário....136
4.4.1.1 Resultados da Regularização no Vale do Ribeira pelo usucapião de 2011 à 2017....144
Havia uma previsão inicial segundo planejamento do programa para o trâmite entre a divulgação da ação e a entrega dos documentos ocorrer em 12 meses. Mas segundo dados do ITCG, desde o ano de 2013, até o momento foram ajuizadas apenas 156 ações de usucapião na Justiça do Paraná, conforme Tabela 18....144
4.4.2 Fluxo de Regularização Fundiária em Terras Devolutas no Estado do Paraná....145
4.4.2.1 Resultados da Regularização no Vale do Ribeira em Terras Devolutas de 2011 à 2017 147
4.5 PROPOSIÇÕES....148
4.5.1 Proposta de fluxo de regularização fundiária pela ação de usucapião via extrajudicial 148
4.5.2 Proposta de fluxo extrajudicial diretamente no registro de imóveis....152
5 CONCLUSÕES....156
REFERÊNCIAS....164
APÊNDICE 1 – Questionário para aplicar junto aos agentes públicos ligados ao Programa Pró Rural....171

APÊNDICE 2 – Questionário para identificar como ocorre o programa de regularização fundiária nos Municípios do Vale do Ribeira/PR. A ser respondido por agente público ligado a agricultura ou servidor responsável pela Unidade Municipal de Cadastro.....174
APÊNDICE 3 – Declaração de posse por simples ocupação a fim de comprovar, ocupação mansa e pacífica do imóvel.....177
APÊNDICE 4 - Declaração de Hipossuficiência Econômica.....178

1 INTRODUÇÃO

1.1 CONTEXTUALIZAÇÃO

O território brasileiro está entre os cinco maiores do mundo, com uma vasta estrutura fundiária, que devido aos diversos problemas cadastrais e fundiários produziu divergências ao sistema cartorial para as terras rurais, o que produziu ao longo dos anos, informações inconsistentes e incompletas, gerando insegurança jurídica aos proprietários de imóveis que não tem a propriedade plena, ou seja, aquelas áreas não passíveis de registro imobiliário, situando-se em um limbo legal, que, em sua maior parte, só podem ser resolvidas recorrendo-se a justiça (FERNANDES; REYDON, 2017).

A configuração do território brasileiro, por ter sido considerada como uma nova província, tem sua história marcada pelo modelo de exploração mercantil efetivado pela coroa portuguesa dando poderes a um pequeno grupo de pessoas ligadas ao processo de colonização do território e distribuição de terras, o que criou grandes desigualdades no modo de produção e consequente impactando socialmente no país (FAORO, 2012). Da mesma forma refletiu-se sobre a distribuição de terras, o que causou "disparidades constatadas no país não conjunturais, mas decorrentes de um encadeamento de ações que vem ocorrendo desde o surgimento do Brasil" (ALCÂNTARA; FONTES, 2009).

Ao estabelecer a Lei 601 de 1850, o Governo Imperial delimita a aquisição de terras não ocupadas no Brasil pela compra e venda, o reconhecimento das sesmarias, legitimação de posses mansas e pacíficas, institui o processo de discriminatória para identificar as terras públicas das privadas. Alguns dos objetivos eram consolidar as posses, criar um cadastro de terras e fazer gestão sobre o território, mas devido um Estado com dificuldades estruturais e um poder econômico ligado a propriedade rural, dificultou o estabelecimento de um cadastro de terras e consequentemente sustentou o modo de apoderamento sobre o território. Tentou-se por meio do Código Civil de 1916, estabelecer um controle sobre o registro das terras privadas e públicas, sem fiscalização e cadastro prévio o que levou a incapacidade de regular a atividade de compra e venda de terras e enfraquecer o cadastro (REYDON et al. 2017).

Diante da grande demanda de trabalhadores rurais emergida da revolução verde que se iniciou na década de 60, o governo não interveio no cerne da questão da desapropriação das grandes

propriedades rurais improdutivas e dos latifúndios para promoção da reforma agrária. (MANÇANO, 2001).

Nas décadas recentes, devido Lei 4504/64 (Estatuto da Terra) ocorreram tentativas de superar estas desigualdades, dado o histórico da má distribuição das terras, com algumas intervenções no reordenamento agrário, como por exemplo as terras públicas destinadas na Amazônia Legal na década de 70 pelo Governo Federal, para aqueles que se propunham ocupar e colonizar a região. Destaca-se os grandes conflitos em razão das ações desastrosas de governos estaduais no processo de colonização. Mas, neste processo de acesso à terra, as grandes conquistas foram marcadas pela luta dos trabalhadores sem-terra (MANÇANO, 2001).

Os dados coletados pelo censo agropecuário realizado pelo IBGE no ano de 2006 demonstram que passados vinte anos a concentração fundiária de imóveis rurais acima de mil hectares manteve-se praticamente inalterada. Essa pequena parcela de proprietários possui apenas 0,91% do total de unidades que produzem, mas reúnem acima de 43% da área total. Já para aqueles imóveis rurais com menos de dez hectares, retratam acima de 47% do número total e ocupam somente 2,7% da área (GOMES et al. 2014).

O Governo Federal em meio a uma série de discussões sobre a regularização fundiária na Amazônia Legal publicou a Lei de nº 11.952 de junho de 2009, atualizada pela Lei 13.465/2017, institui o Programa Terra Legal e dispõe sobre os regramentos para regularização de terras da União ou do INCRA ocupadas na Amazônia Legal. Neste novo regramento é disciplinado novos procedimentos para regularização fundiária rural e urbana, e tem como objetivo a flexibilização dos procedimentos para tornar legal as posses em terras públicas da do INCRA e da União, ocupadas mansa e pacificamente.

Mas o programa teve avaliações que consideraram os resultados bem abaixo do planejado, ficando longe do esperado. Existia uma previsão para emissão de títulos em 60 dias ao iniciar o fluxo da titulação, mas não atingiu a meta proposta, com emissão somente 276 títulos, de um total de 300 mil a serem regularizadas ao final do primeiro ano (BRITO; BARRETO, 2011).

Outras críticas de um modo geral apontam para uma fragilidade do direito de propriedade hoje vigente, resultado da relação da política fundiária e a constante mudança das instituições gestoras de terras.(GUEDES; REYDON, 2012). Fatos que recaem sobre os procedimentos do sistema cadastral rural pela emissão do Certificado de Cadastro de Imóvel Rural – CCIR, que atesta a existência do imóvel e o registral brasileiro que atestam o direito de propriedade que deveriam estar unificados e não estão ARRUDA (1999, apud REYDON, et al. 2012).

1.2 PROBLEMA DA PESQUISA

Vários problemas fundiários continuam a permear a malha territorial brasileira, relacionada com a falta de documentação que comprove a propriedade plena dos imóveis rurais, a falta de relação destas áreas com o sistema cartorial brasileiro, principalmente aqueles relacionados aos agricultores familiares que não tem acesso a políticas públicas de fomento à agricultura.

A desconexão entre os dados cadastrais estaduais e federais com o sistema cartorial podem estar entre os principais entraves para solução deste problema. Uma baixa troca de informações da malha fundiária brasileira decorre pela: a) ausência de integração dos sistemas cadastrais públicos; b) baixo conhecimento dos problemas fundiários, bem como seus ocupantes; c) ausência de política pública permanente de regularização fundiária; e d) integração incipiente entre o sistema cadastral brasileiro, seja federal ou estadual, com os cartórios de registro de imóveis (GUEDES; REYDON, 2012).

Os agricultores que não possuem o título da terra emitida pelo estado ou não tenham a suas propriedades registradas em cartório, ficam impossibilitados, em alguns casos; de acessar linhas de créditos disponibilizadas pelo Governo ou por instituições bancárias, afetando a geração de renda do agricultor, causando dificuldades para sobrevivência da família no campo (ROCHA JUNIOR, et al. 2017).

Os motivos da falta de registro imobiliário ocorrem por diversas causas, tais como: a) quando o comprador não levou a registro a Escritura Pública de Compra e Venda de Imóvel; b) transmissão de direitos hereditários de imóvel rural, antes da conclusão do inventário, perdendo sua cadeia sucessória; c) transmissões sucessivas de posse por simples ocupação, que impossibilita o seu registro; d) áreas vendidas que estejam abaixo da fração mínima de parcelamento; e) título de Domínio emitidos pelo INCRA ou pelos Estados não levados a registro no cartório de Registro de Imóveis, entre outros.

Neste contexto, o Ministério Público Estadual do Paraná em 2010, criou o Projeto Ministério Público Social escolhendo o Vale do Ribeira por ser a região com Índice de Desenvolvimento Humano - IDH, mais baixo do Estado. À época, levantou-se que os maiores desafios, entre diversas questões sociais, achava-se na ausência de regularização fundiária. Em muitos casos as famílias receberam o Título de Domínio, emitido pelo Estado e não levaram a registro no cartório de Registro de Imóveis. (PORTAL DO MPE, 2018). O que pode representar

uma fragilidade no processo movido pelo Estado em decorrência de se não completar o ciclo até registro do título.

A estrutura cartorial estabelecida pelo direito civil instituiu uma dicotomia em sua estrutura fundiária, ao mesmo tempo em que gerou direitos sobre a propriedade com documentação, escrituras, matrículas, etc, onde se define quem é dono, ao mesmo tempo criou-se insegurança jurídica para aqueles não tem os imóveis rurais registrados (GUEDES; REYDON, 2012), devido principalmente aos custos advocatícios e cartoriais (REYDON et al. 2017).

Há de ressaltar, que devido a falta de informações, os agricultores não sabem a quem recorrer ou como dar entrada no processo de regularização de seu imóvel, se devem procurar o INCRA, Estado ou o município.

Considerando ainda, que as ações da política pública de regularização fundiária no Estado do Paraná não são realizadas continuadamente nos municípios, o que depende, hora de vontade política, hora de recursos humanos ou financeiros, tem-se o seguinte problema de pesquisa: - Como os procedimentos de regularização fundiária de imóveis rurais para os agricultores podem ser menos restritivos e de fácil acesso?

Diante do contexto dos problemas relacionados à regularização fundiária e definição do problema da pesquisa, foram preparadas as seguintes questões norteadoras: a) Como as Unidades Municipais de Cadastro podem apoiar os programas de regularização fundiária nos Municípios de estudo?; b) Qual fluxo processual menos restritivo que pode ser indicado visando agilidade e acessibilidade para regularização fundiária dos agricultores posseiros[1]? e; c) Analisar como se dá a atuação e a relação dos órgãos responsáveis pela execução da política de regularização fundiária no Estado do Paraná com os municípios do Vale do Ribeira? Diante destas questões, tem-se a formulação das seguintes hipóteses:

a) A realização do requerimento inicial para regularização fundiária dos imóveis rurais pelos agricultores posseiros diretamente na Unidade Municipal de Cadastro, representa apoio e celeridade aos programas do Estado do Paraná.

b) A falta de documentação de propriedade do imóvel rural, afeta o acesso a políticas públicas de financiamento agrícola dos agricultores.

[1] Posseiros – aquele que ocupa mansa e pacificamente terras particulares ou devolutas com a intenção de dono, sem título legítimo de propriedade. Lei 4504/1964.

c) Uma relação mais efetiva entre os agentes públicos envolvidos no processo de regularização fundiária para discussão e resolução dos problemas fundiários pode significar uma boa Governança Fundiária.

1.3 OBJETIVOS

Os objetivos foram definidos buscando-se uma melhor compreensão do tema pesquisado.

1.3.1 Objetivo Geral

Diante destas proposições apresentadas, a pesquisa tem como objetivo elaborar um fluxo alternativo e continuo, que seja menos restritivo para o processo de regularização fundiária para os agricultores familiares do Vale do Ribeira no Estado do Paraná, tendo como parâmetros os anos de 2010 a 2017.

1.3.1.1 Objetivos Específicos

1. Apresentar a evolução histórica sobre a regularização fundiária implementado no Brasil e no Estado do Paraná, descrevendo o retrato das ações entre 2010 à 2017.

2. Averiguar se as Unidades Municipais de Cadastro Rural podem ser uma alternativa de apoio ao processo de regularização fundiária hoje existente e se essa participação pode contribuir no aperfeiçoamento dos processos de Governança Fundiária.

3. Identificar como, e se, os órgãos responsáveis pela elaboração dos programas de regularização fundiária no estado utilizam as informações do Cadastro Rural do INCRA.

4. Identificar quando e em que local os agricultores podem solicitar abertura de processo de regularização.

5. Analisar como se dá a relação dos órgãos responsáveis pelos processos da política de regularização fundiária de agricultores familiares no Estado do Paraná e municípios do Vale do Ribeira.

6. Averiguar quais os principais entraves na execução do Programa de Regularização Fundiária no Vale do Ribeira e identificar as possíveis melhorias para o aperfeiçoamento do processo.

7. Analisar se a falta de regularização fundiária pode afetar o acesso ao financiamento agrícola.

1.4 DELIMITAÇÃO DA PESQUISA

A pesquisa delimitou-se ao Vale do Ribeira/PR, deu em função de: I) do baixo índice do Índice de Desenvolvimento Humano – IDH; II) por ser um território de ação do PRÓ-RURAL, programa citado na pesquisa; III) por ser uma região com número de considerável de imóveis rurais com documentação de posse por simples ocupação segundo dados fornecidos pelo INCRA em janeiro de 2019, o que leva a insegurança jurídica no direito a propriedade e consequentemente criando dificuldades o acesso as políticas públicas de financiamentos rural.

Outra motivação está relacionada ao fato dos municípios participarem do programa de regularização fundiária PRÓ-RURAL, que é objeto de pesquisa. E também, se dá pelo envolvimento diário com o Cadastro do INCRA, que tem vivenciado as dificuldades daqueles que possuem apenas documentação de posse de seus imóveis.

1.5 JUSTIFICATIVA

O Ministério do Desenvolvimento Agrário - MDA, atualmente Secretaria Especial de Agricultura Familiar e do Desenvolvimento Agrário - SEAD, informou recentemente que a agricultura familiar tem produzido cerca de 70% dos alimentos consumidos pelo brasileiro, sendo responsável pela segurança alimentar e erradicação da fome no país (Portal MDA/SEAD, 2017). No

entanto, vários desafios ainda se impõem para muitos daqueles que produzem, entre eles, o da insegurança jurídica sobre os imóveis que produzem estes alimentos.

Algumas ações têm sido efetivadas para solução destes problemas, além da regularização fundiária, ocorrem pela manutenção e gerenciamento sobre a estrutura fundiária, o que possibilita o desenvolvimento de políticas públicas voltadas para o conhecimento de seu território, destacando-se o Cadastro de Imóveis Rurais. No entanto, algumas informações sobre a titularidade do imóvel mantidas pelo Cadastro Rural brasileiro, não são utilizadas, que ocorre pela falta de compartilhamento de dados ou pela falta de inter-relação entre os órgãos gestores da questão fundiária, o que dificulta elaboração de políticas fundiários em escalas regionalizadas.

Para Guedes e Reydon (2012) "nos países capitalistas, onde predomina a propriedade privada, o registro de imóveis tem importância óbvia para questão fundiária, por estar associada diretamente à constituição, regularização e reconhecimento dos direitos de propriedade". O que de certa forma, coloca a terra como o ativo mais importante no processo produção agrícola, pois é dele que se provem a renda do trabalhador da agricultura familiar.

Desta forma, esta pesquisa se torna relevante em razão da necessidade de se aperfeiçoar os processos de regularização fundiária que, em muitos casos, tem acontecido por ações extemporâneas e pontuais, prejudicando aqueles que necessitam da documentação de propriedade do imóvel.

Pois, todos os anos a maioria dos agricultores nos municípios de sua residência procuram as Unidades Municipais de Cadastro do INCRA nos municípios, para emissão do Certificado de Cadastro de Imóvel Rural ou para atualizarem as informações cadastrais do imóvel, do uso ou do proprietário. Representando um local com forte relação com os agricultores e conhecedor da situação da realidade legal dos imóveis.

Com essas informações coletadas compete ao INCRA realizar a Governança da Fundiária com responsabilidade de aperfeiçoar os procedimentos e gerir um conjunto de ações para o desenvolvimento territorial brasileiro, promover a segurança jurídica dos imóveis rurais e a promoção da ocupação pacifica do campo, dando tranquilidade àqueles que tem sua propriedade regularizada nos sistemas registrais e cadastrais. Além de promover a regularização fundiária nos Estados em parceria com os Estados, Amazônia Legal e na Faixa de Fronteira. (PORTAL INCRA, 2018)

Importante frisar que a linha de pesquisa se encaixa na proposta de Governança Pública e Desenvolvimento, com projeto voltado para a Governança Pública Como Contribuição Para o

Planejamento e Desenvolvimento, em razão do objeto da pesquisa está relacionado as Unidades Municipais de Cadastro do INCRA, que são parceiros e operadores do Sistema Nacional de Cadastro Rural, peças chaves para o conhecimento da estrutura fundiária e a ocupação e uso do meio rural brasileiro, com participação importante no desenvolvimento econômico, ambiental e social dos municípios.

1.6 RESULTADOS ESPERADOS

Confirmar por meio desta pesquisa que as UMC's podem ser um importante auxílio nos procedimentos inicias para o processo de regularização fundiária nos municípios, apresentando-se como uma alternativa às ações pontuais de regularização fundiária atual, se utilizada, será possível levar segurança jurídica aos posseiros de imóveis rurais.

Propor uma alternativa de apoio aos programas esporádicos e pontuais que são criados para atendimentos de ciclos da gestão política e um instrumento para melhorias na Governança Fundiária no Estado. Essas áreas, com documentação que não garante a propriedade, ao serem identificados na Unidade Municipal de Cadastro, devem ser encaminhados aos respectivos agentes públicos, com objetivo de entrarem no processo de regularização de seus imóveis, conforme fluxo proposto. Após recepcionados os pedidos de regularização, encaminhar para o órgão competente. Propor ainda, neste mesmo fluxo, uma alternativa de regularização fundiária via extrajudicial para dar celeridade ao processo.

E na medida em que esses imóveis rurais na situação de posse por simples ocupação receberem a titulação definitiva de propriedade, o Cadastro Rural se tornará um melhor instrumento de Governança Fundiária, produzindo informações com mais acurácia da realidade do território, que hoje, não tem todas as áreas rurais cadastradas devido às diversas vedações da lei de Cadastro.

1.7 ESTRUTURA DO TRABALHO

Este trabalho está estruturado em 5 capítulos. O primeiro capítulo é a introdução com uma contextualização do objeto da pesquisa, os problemas e objetivos a serem pesquisados.

No segundo capítulo, foi apresentado o contexto histórico sobre a questão fundiária brasileira, apresentado ainda informações e dados por meio de uma pesquisa bibliográfica que subsidiaram as discussões e resultados da pesquisa. Trazendo os conceitos, marcos legais e pesquisas relacionadas a regularização fundiária e ao cadastro rural.

No terceiro capítulo é apresentada a metodologia da pesquisa que foi utilizada para elaboração deste projeto de dissertação. Explicitando a aplicação de questionário para o estudo de caso e a pesquisa documental exploratória.

No quarto capítulo, trata das discussões e resultados da pesquisa com proposições a serem aplicadas e para estudos posteriores e por fim, no quinto capítulo as conclusões da pesquisa.

Compõem ainda este trabalho, um apêndice com questionários que foi aplicado junto aos municípios do Vale do Ribeira/PR e agentes públicos participantes dos programas de regularização fundiária no Estado do Paraná. E outros apêndices propostos para pesquisa.

2 REFERENCIAL TEÓRICO

Este tópico desenvolve uma linha histórica dos processos de organização fundiária no Brasil e como se estruturou as instituições em decorrência das ações governamentais e legais. Esta etapa trouxe ainda, uma abordagem de temas relacionados a regularização fundiária, as várias modalidades de usucapião, a propriedade e a posse da terra, a governança fundiária e o cadastro rural e suas atribuições. Apresentou-se uma realidade atual dos processos de regularização fundiária no Brasil e a atuação dos agentes públicos no Estado do Paraná neste processo que permitirão realizar uma análise sobre os aspectos dos desafios enfrentados para implementação deste programa.

2.1 A GÊNESE DA QUESTÃO FUNDIÁRIA BRASILEIRA A REALIDADE ATUAL

Portugal intentou colonizar e explorar economicamente o Brasil Colônia mediante grandes concessões de trato de terras aos nobres portugueses que haviam prestado serviço à pátria, bem como outorgar Sesmarias àqueles que desejassem povoar o seu vasto território. Essas transferências de propriedade assim verificada denominavam-se Sesmaria[2], e o correspondente título de Sesmaria (LOCH; ERBA, 2007).

Durante o período da colonização, os proprietários das sesmarias tornaram-se os grandes possuidores de vastas extensões de terras que eram o principal ativo, o que lhes garantiu certo poder econômico que lhes permitiu exercerem forte influência nas decisões políticas, pois ocupavam ou indicavam os principais cargos públicos da administração, com intenção de garantir os interesses e manter o *status cuo* ligado as suas propriedades (LOCH; ERBA, 2007).

---

[2] O termo "sesmaria" era empregado para todo aquele terreno pertencente à Coroa Portuguesa onde não era observado o desenvolvimento de atividades econômicas ou a ocupação do espaço colonial. Tendo em vista as grandes dimensões do espaço colonial brasileiro, a possibilidade de realizar a doação de sesmarias era bem relevante. Pela carta Régia de 1695 a sesmaria equivalia a 4 léguas quadradas(1 légua de frente com 4 léguas de fundos), sendo diminuída para 3 léguas quadradas(1 légua de frente por 3 léguas de fundos) em nova carta régia de 1967. Cada légua de sesmaria equivale a 6.000 metros. (NA)

As sesmarias obtidas receberam a validação em registros públicos estabelecidos junto às paróquias de sua região de localização, reunidas à época, ao Estado em caráter oficial. Por assim dizer, os vigários ou párocos das igrejas quem transcrevia os registros de terras ou certidões, tais como: - nascimento, casamento, entre outras. Surgiram então diversos problemas, entre eles, pode-se citar: as ações irregulares dos sesmeiros foi a imposição de se cultivar a terra, o que levou muitos deles a arrendar outras terras de pequenos agricultores – dando origem aos posseiros. Entretanto, não possuíam direitos sobre elas, o que deu início a atividade ilegal sobre o sistema de doação sesmarial (CESSO, 2011).

Para Machado (2011) a legislação portuguesa estabeleceu prazos para que os sesmeiros confirmassem a concessão, caso não cumpridas, implicariam anulação do título, com retorno a coroa portuguesa. Durante o período colonial os sesmeiros não receberam a titulação definitiva, mantendo os documentos iniciais das sesmarias, produzindo diversos disputas de limites e divisas que ocorriam por não obedecerem a legislação. As terras doadas em sesmarias que não tinham uso implicariam restituição à coroa: sendo denominadas Terras Devolutas[3].

Em virtude desses inúmeros problemas citados, o regime de sesmaria durou até 1822, quando foi emitida a Resolução nº 76, suspendendo as suas concessões, continuando apenas aquelas que já haviam sido reconhecidas, beneficiando os grandes posseiros, que alçaram economicamente, tornando-se como únicos donos de terras desde então (CESSO, 2011).

Segundo Loch e Erba (2007) o Governo Imperial editou a Lei 601 em 18 de setembro de 1850, denominada como Lei de Terras, que legislava sobre a compra e venda de terras devolutas do Império, que revalidava as terras adquiridas pelo título de sesmarias e a legitimação de posses mansas e pacíficas por simples documentação, instituindo o processo da discriminatória das terras públicas e privadas. Foi regulamentada pelo Decreto Imperial de 1.318 de 1854, que cria a Repartição de Terras Públicas, regulamenta a medição de terras públicas, legitimação das particulares e a venda das terras públicas, instituindo as terras reservadas e as de faixa de fronteira, a fiscalização das terras devolutas e o registro paroquial.

---

[3] Entende-se por terras devolutas "todas aquelas que, pertencendo ao domínio público de qualquer das entidades estatais, não se acham utilizadas pelo poder público, nem destinadas a fins administrativos específicos" (MEIRELLES, 1993, p.455). São bens públicos patrimoniais ainda não utilizados pelos respectivos domínios. A descrição dada pela Lei 601 de 1850, define as terras devolutas como: " As que não estão incorporadas ao patrimônio público, como próprios, ou aplicadas ao uso público, nem constituem objeto de domínio ou posse particular, manifestada em cultura efetiva e morada habitual.(NA)

No Decreto 1.318 de 1854 é regulamentada a referida lei de terras, onde os legisladores tinham bem claro a necessidade de uma instituição que desse publicidade e torna-se conhecida as propriedades públicas, privada e as posses, sendo necessário a execução dos trabalhos serem realizados por profissionais qualificados para identificar e medir os imóveis (LOCH; ERBA, 2007).

Um dos instrumentos essenciais para gerir o registro de terras foi pela instituição do Registro Paroquial de Terras Possuídas criando o Registro do Vigário, o que seriam considerados os documentos originais da legitimação dos documentos das terras, o que daria início ao processo de legitimação de posse. Outra importante ação foi criar a Inspetoria Geral de Terras Públicas, com estrutura reduzida de oficiais, engenheiros e agrimensores, com atendimento voltado para recursos e litígios que chegassem as províncias (MACHADO, 2011).

Para Martins (1989, apud MACHADO, 2011) a Lei de Terras se tornou em um marco jurídico para a consolidação do poder dos grandes proprietários e para preparar o país para o fim da escravidão e a chegada do trabalhador europeu, se tornando um fato benéfico aos proprietários que buscavam a regularização de suas terras. Estudos sobre as fronteiras de expansão e as *plantations* mostram que um regime livre de terras no Brasil havia sido estabelecido, devido o grande número de fazendas que eram compradas e vendidas livremente formando um mercado de terras.

Em 31 de maio de 1890, em uma nova experiência instituiu o sistema australiano de Registro Torrens, pelo Decreto nº 451-B, que foi regulamentado pelo Decreto nº 955-A em 5 de novembro de 1890. O Decreto n 451-B, em seu art. 75, já falava em matrícula, cuja denominação a denominação a Lei 6.015/73, adotou para assentamento do imóvel com suas características.

Segundo Camargo (2016) o sistema de registro australiano Torrens foi implantado no Brasil para alguns casos e significava a “depuração do título”, antes do registro, com um período estipulado para qualquer interessado apresentar contestação ao título apresentado se o imóvel deveria ser transcrito em nome do interessado. Na exposição de motivos para criação do sistema Torrens em 1891, Rui Barbosa argumentava que:

> o novo sistema se caracterizava pela segurança jurídica, ao permitir o expurgo de toda incerteza a respeito da cadeia de alienações, garantindo a continuidade do entrelaçamento dos sucessivos registros; valorização do título de propriedade, então depreciado pela interdependência das escrituras sucessivas de aquisição e transmissão; registro de todos os ônus reais incidentes sobre o imóvel.

Em 24 de fevereiro de 1891, com a promulgação da constituição da República dos Estados Unidos do Brasil, em seu art. 64, ficou estabelecido que passou pertencer aos Estados as minas e terras devolutas situadas nos seus respectivos limites territoriais, cabendo a União somente as terras indispensáveis a fortificações, defesa das fronteiras, construções militares e estradas de ferro federais. No mesmo dispositivo foram delegadas para as unidades da federação as terras de domínio público e o poder de legislar sobre assuntos específicos (LOCH; ERBA, 2007).

Como foi publicado o Código Civil Brasileiro em 1916, sendo instituído pela Lei 3.071, e com entrada em vigor em 1917, foi conferido apenas o que é chamada "presunção de propriedade", transformando-se assim, numa instituição pública com a função de transmissão do domínio, por ser considerado um dos meios aquisitivos da propriedade (DINIZ, 1994).

Para Diniz (1994) a situação atual fundiária do Brasil se caracteriza pelo do seguinte formato:

> a)Terras Particulares, cujos títulos foram devidamente transcritos pelos seus proprietários no registro imobiliário;
>
> b) Terras devolutas, pertencentes aos Estados ou à União, nas áreas reservadas (faixas de fronteiras, marinha e de segurança nacional) que, ainda, não são objeto de registro;
>
> c) Terras Públicas, pertencentes à União, Estados e Municípios, devidamente matriculadas no registro de imóveis, seguindo-se o princípio da continuidade e legalidade; e
>
> d) Terras sem dono, que são de particular, por não terem título transcrito(registrado), nem nos Estados, nem na União, por estarem na posse de alguém em razão de título legítimo anterior ao Código Civil.

Segundo dados levantados por Erpen e Paiva (1997), a prática de transferência de domínio de imóveis no Brasil gira em torno de contratos de promessa de compra e venda, com o acelerado êxodo rural ocorreu um parcelamento do solo descontrolado com uso de pré-contratos, o que nos tribunais encontra seu valor jurídico. No Brasil à época deste estudo, os autores afirmavam que "cerca de 40% das propriedades ocupadas, com situação jurídica consolidada, não são tituladas".

2.2 A PROPRIEDADE E A POSSE DA TERRA

Com a constituição de 1934, o Estado Brasileiro reconhece o direito a propriedade colocando-o abaixo apenas do interesse social e coletivo, conforme descrito em seu art. 113, item 17:

> É garantido o direito de propriedade, que não poderá ser exercido contra o interesse social, na forma que a lei determinar. A desapropriação por necessidade ou utilidade pública far-se-á nos termos da lei, mediante prévia e justa indenização (BRASIL, 1934).

A desapropriação de um imóvel rural com objetivo de realizar a reforma agrária produzirá consequências não apenas jurídicas, quando transfere-se a propriedade à União e posteriormente com a titulação dos assentados que serão beneficiados com a política pública, mas ainda resultará em impactos econômicos com geração de renda para os agricultores familiares devido a intervenção direta na concentração fundiária e a mudança no modo de produção da região (GONDIM, 2018).

O Artigo 5º da constituição de 1988, atualiza o reconhecimento sobre o direito a propriedade, deixando mais claro como deve ser os procedimentos para enquadramento, conforme descritos nos incisos XXII a XXIV:

> art. 5. Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade."
>
> XXII - é garantido o direito de propriedade;
>
> XXIII- a propriedade atenderá a sua função social;
>
> XXIV - a lei estabelecerá o procedimento para desapropriação por necessidade ou utilidade pública, ou por interesse social, mediante justa e prévia indenização em dinheiro, ressalvados os casos previstos nesta Constituição;
>
> XXV - no caso de iminente perigo público, a autoridade competente poderá usar de propriedade particular, assegurada ao proprietário indenização ulterior, se houver dano;
>
> XXVI - a pequena propriedade rural, assim definida em lei, desde que trabalhada pela família, não será objeto de penhora para pagamento de débitos decorrentes de sua atividade produtiva, dispondo a lei sobre os meios de financiar o seu desenvolvimento.

Para Sadek (2004) a Função Social da Propriedade foi recepcionada pelo art. 5°, inciso XXIII da Constituição Federal de 1988, tornando-a como direito e garantia individual,

que veio a ter como principal efeito, antes de tudo, que os direitos e deveres individuais são cláusulas pétreas da Constituição Federal.

Por outro lado Marés (2003), descreve que existe uma contradição no texto constitucional de 1988, onde a Função Social deviria ser tratada sobre o direito à terra e não sobre a propriedade, observando que a terra deveria ser utilizada não apenas para produção de mercadorias, mas também para suster a vida de forma coletiva e provedora do sustento do ser humano pela sua essência devido. Contudo, pela obrigatoriedade do nível de produção e utilização para condição de desapropriar a terra, ficou impraticável a sua execução.

Na mesma carta em seu art. 184, a Advocacia Geral da União – AGU (2018), esclarece como será aplicada a desapropriação por interesse social quando a propriedade rural não estiver cumprindo com sua função social. Mais a frente no art. 186, fica definida que a função social é cumprida quando a propriedade rural atende, simultaneamente:

> I - Aproveitamento racional e adequado;
> II - Utilização adequada dos recursos naturais disponíveis e preservação do meio ambiente;
> III - Observância das disposições que regulam as relações de trabalho; e
> IV - Exploração que favoreça o bem-estar dos proprietários e dos trabalhadores.

Segundo Castro (2011, apud BARROSO e PASSAMANI, 2017), a propriedade ao longo do tempo sempre foi objeto de conflitos e disputas, em razão do aspecto econômico que é dado a ela, mesmo com a título de domínio não foi capaz de manter a estabilidade entre as relações sociojurídicas entre particulares e Estado.

Neste contexto, Barroso e Passamani (2017) observaram que "na história ocidental contemporânea a propriedade assumiu uma feição muito própria, ora como símbolo do poder econômico, ora como bandeira das lutas sociais, ora como limitação de oportunidades." O que leva a propriedade da terra a um nível muito importante em relação às questões econômicas.

Com o lançamento do Estatuto da Terra estabelecido pela Lei 4.405/64, conforme seu art. 1º, regula os direitos e obrigações concernentes aos bens imóveis rurais, para os fins de execução da Reforma Agrária e promoção da Política Agrícola, assim como descrito no Art. 12.

> À propriedade privada da terra cabe intrinsecamente uma função social e seu uso é condicionado ao bem-estar coletivo previsto na Constituição Federal e caracterizado nesta Lei (BRASIL, 1964).

Em 2002 quando foi publicação uma atualização do Código Civil a propriedade privada passou a ser entendida a partir do marco constitucional, significando considerar a função social da propriedade em situação condicional, o que a relaciona o direito civil ao direito agrário brasileiro, onde este último deve ser visto como direito eminentemente social (CHAPCE , 2012).

Ainda para Chapce (2012), há um paralelo para os estudiosos sobre a questão agrária, pois são unânimes em afirmar que a definição de imóvel rural no Direito Civil é diferente do Direito Agrário, quando "a destinação que se dá ao imóvel ou a atividade nele exercida configura o principal elemento caracterizador do imóvel rural" (INCRA, 2011, p. 28, apud CAMARGO 2016). Segundo o Estatuto da Terra tratada pela Lei n. 4.504, de 30 de novembro de 1964, art. 4., inciso I , imóvel rural é:

> o prédio rústico, de área contínua, qualquer que seja a sua localização, que se destina à exploração extrativa agrícola, pecuária ou agro-industrial, quer através de planos públicos de valorização, quer através de iniciativa privada.

Assim, um imóvel rural pode ser formado por várias matrículas ou propriedades, desde que haja unidade de exploração econômica com fins ao desenvolvimento de atividades agrárias (CHAPCE, 2012, p. 8, apud CAMARGO 2016).

No entanto, as posses sobre terras públicas surgem em maior número com o fim da distribuição de terras pelas sesmarias a partir de 1822, com uma tentativa por meio da Lei de Terras 601 de 1850, de se resolver o problema, no entanto, os prazos para se apresentar a medição das terras para emissão do título de propriedade aos ocupantes destas terras só privilegiou quem tinha condições de pagar pelos serviços, proliferando assim, a posse sobre as terras que pertenciam ao império.

A definição de posse para Gomes (2001, p.19), como " um direito exercido tal como o direito de propriedade, ou qualquer outro direito real". Para Farias e Rosenvald (2010) a posse ocorre da situação fática sobre a coisa, mesmo em sendo contrário a vontade do proprietário, ficando claro a diferença entre posse e propriedade.

No Código Civil, instituído pela Lei 10.406, de 10 de janeiro de 2002, em seu art. 1.196 e 1.197, traz a definição da posse também baseada na ação sobre a coisa, mas dá ao legítimo proprietário o direito ao contraditório:

> art.1.196. Considera-se possuidor todo aquele que tem de fato exercício, pleno ou não, de algum modo dos poderes inerentes à propriedade; e
> Art. 1.197. A posse direta, de pessoa que tem a coisa em seu poder, temporariamente, em virtude de direito pessoal, ou real, não anula a indireta, de quem aquela foi havida, podendo o possuidor direto defender a sua posse contra o indireto.

Ao mesmo tempo em que o posseiro pode exerce direitos sobre a terra não ocupada anteriormente, o proprietário de direito e de fato, mesmo não ocupando a terra, pode apresentar razões para não reconhecer o direito daquele que ocupa sua propriedade. Importante destacar que essa definição cabe tanto para os imóveis públicos quanto dos particulares.

2.2.1 A regularização fundiária de terras pública no Brasil pela titulação.

Segundo Medeiros (2002, apud GOMES, et al., 2014). A Lei de Terras de 1850, foi o primeiro regramento jurídico para regularização das terras no Brasil, introduzindo instrumentos para legitimar as posses que não possuíam documentação titulando-as. Na continuidade deste processo, surge o Registro Paroquial como local que realizava os registros de compra e venda, mas só favorecia o grande proprietário, pois a propriedade só viria por este mecanismo.

Para Silva (2008) em 1891 a constituição republicana, começa a descentralizar a autonomia sobre o controle do uso e posse da terra, que passa para responsabilidade dos estados o poder para titular as terras consideradas devolutas. Para Gomes (2014), a constituição manteve o instituto da titulação pela compra e venda, mas criou uma a figura da ação de usucapião para atender os posseiros.

Com o novo código civil de 1916, ocorre uma mudança em relação a forma de aquisição das propriedades que passou a se concretizava com a transferência por meio de título aquisitivo, escritura pública de compra e venda, passando do proprietário para o adquirente no Cartório de Registro de Imóveis. Ou seja, conforme observa SANT'ANNA (2008, apud GUEDES, et al. 2012), somente a emissão de uma escritura no cartório de notas, não fazia prova de propriedade. O que cria uma nova figura para reconhecimento de títulos, tanto os títulos aquisitivos de transações de propriedades, quanto aqueles emitidos pelos governos federal e estadual.

Segundo Silva (1997, apud FONTES, et al., 2009), surge um desinteresse por parte da Federação sobre este assunto, como se toda questão fundiária estivesse resolvida durante este período até as propostas de João Goulart em 1964, para mudar a estrutura fundiária brasileira com a reforma agrária, com saída para concentração de terras e o alto desemprego à época, sendo um dos motivos que levou os militares ascenderem por meio de um Golpe Militar.

Em 30 novembro de 1964 é publicado o Estatuto da Terra pela Lei 4504, surge em meio a necessidade de distribuição de terras. O Estatuto inova nos aspectos ligados a questão agrária, com definições sobre minifúndio [4] e latifúndio [5], que variam entre 1 e 15 módulos fiscais. Outra inovação, se não a mais importante, quando se definiu a função social da propriedade que será tratada mais a frente.

Para efeitos da regularização fundiária ficou definido em seu art. 97, a emissão do título de domínio para os ocupantes de terras públicas federais, conforme definidas: (BRASIL, 1964).

> I - o Instituto Brasileiro de Reforma Agrária promoverá a discriminação das áreas ocupadas por posseiros, para a progressiva regularização de suas condições de uso e posse da terra, providenciando, nos casos e condições previstos nesta Lei, a emissão dos títulos de domínio;
>
> II - todo o trabalhador agrícola que, à data da presente Lei, tiver ocupado, por um ano, terras devolutas, terá preferência para adquirir um lote da dimensão do módulo de propriedade rural, que for estabelecido para a região, obedecidas as prescrições da lei.

Apenas em 1976 o Governo Federal editou a Lei 6383, que estabeleceu os critérios para os processos de discriminatórias para identificar as Terras Devolutas da União, sendo utilizada amplamente para regularizar áreas de até 100 hectares ocupadas e sem títulos emitidos pela União, conforme descrito em seu art. 29:

> "O ocupante de terras públicas, que as tenha tornado produtivas com o seu trabalho e o de sua família, fará jus à legitimação da posse de área contínua até 100 (cem) hectares, desde que preencha os seguintes requisitos:
>
> I - não seja proprietário de imóvel rural;
>
> II - comprove a morada permanente e cultura efetiva, pelo prazo mínimo de 1 (um) ano" (BRASIL, 1976).

---

[4] Segundo o Estatuto da Terra o ***minifúndio*** corresponde a área e possibilidades inferiores às da propriedade familiar. Para Talaska e Etges (2017) se trata de "área inferior à unidade econômica básica para determinada região e tipo de exploração, incapaz de possibilitar o desenvolvimento social e econômico do proprietário e da sua família".

[5] Segundo Talaska e Etges (2017), são considerados latifúndios "os imóveis rurais com área igual ou superior ao módulo rural, que é inexplorado ou explorado de forma inadequada e insuficiente, ou ainda, possui grande dimensão de área, a ponto de ser incompatível com a distribuição justa de terra ".

A legitimação da posse consistia na emissão de uma Licença de Ocupação pelo INCRA, pelo tempo mínimo de mais 4 (quatro) anos de ocupação, após transcorrido este o ocupante destas terras públicas têm a preferência para aquisição do lote, considerando o valor histórico da terra nua, se cumpridos os requisitos mínimos de cultura efetiva e morada permanente e comprovada por vistoria a capacidade para desenvolver o imóvel ocupado (BRASIL, 1976).

O contexto geral brasileiro é marcado por uma estrutura fundiária extremamente concentrada devido ao referido padrão de apropriação da propriedade. O que permite a sistêmica apropriação por particulares de terras públicas se critérios, especialmente sob as terras consideradas devolutas que não foram devidamente mapeadas e registradas como patrimônio público (SILVA, 2008).

Essa ocupação desordenada ao longo do tempo no Brasil, gerou sérios problemas "com a titularidade da propriedade rural e a aversão e resistência às reformas efetivas nas instituições por elas responsáveis revelam amplos e fortes interesses econômico-sociais que bloquearam a mudança institucional". (GUEDES; REYDON, 2012). O que produziu uma elevada pressão no governo central para levar a cabo a regularização fundiária, principalmente na Amazônia Legal, em razão dos diversos conflitos em decorrência da expansão agrícola a partir do ano de 2002 (SAUER; LEITE, 2012).

Em novembro de 2003, o Governo Federal lançou o II Plano Nacional de Reforma Agrária – PNRA, com meta de realizar a maior reforma agrária do país, entre outras políticas, o plano estimou que até ao final do ano de 2006 cerca de 500.000 (quinhentos mil) famílias adquiririam a estabilidade na terra com a regularização fundiária (BRASIL, 2003).

Estabelece-se neste momento, uma vinculação das políticas de reforma fundiária com as políticas de reforma agrária, em razão de vários anos de colonização sobre as áreas devolutas federais na amazônia legal mas ainda não destinadas ao particular, se tornam parte importante no contexto reformista do território, assim a promover a regularização fundiária destas terras públicas o governo propõe levar segurança jurídica aos imóveis ocupados por possoeiros sem documentos e sem a propriedade plena do imóvel.

Mesmo que estas terras já estejam ocupadas, o que pode maquiar um resultado sobre a efetiva distribuição de terras, a modificação do regime da posse nas terras públicas vai ao encontro do que foi regulado no § 1, art. 1 da Lei 4.504/64:

> considera-se reforma agrária o conjunto de medidas que visem a promover melhor distribuição da terra, **mediante modificações no regime de sua**

> **posse e uso**, a fim de atender aos princípios de justiça social e ao aumento de produtividade" (BRASIL, 1964).

Assim, mesmo em meio a críticas sobre a mudança de enfoque na distribuição de terras, não se deve esquecer que os posseiros de boa fé, que dantes foram incentivados a ocupar estas terras devolutas, hoje se inserem neste conjunto de medidas ao receberem a titulação das áreas que ocupam, o que de certa forma, os coloca em condições de beneficiários da reforma agrária.

Neste mesmo contexto o MDA também criou a época uma Secretaria de Reordenamento Agrário - SRA, que se estruturou para realizar a regularização fundiária em terras estaduais devolutas, competências hoje incorporadas pela SEAD celebra com contrapartida financeira dos estados, tendo como resultados, aproximadamente de 57.000 (cinquenta e sete mil) títulos emitidos, entre os anos de 2004 à 2011. Para os anos de 2011 à 2017, destacamos os resultados no Tabela 1. A metodologia utilizada foi a de Geocadastro como sistema de varredura no município para identificar os posseiros.

Tabela 1 - Execução de Regularização Fundiária do SEAD em convênios com Estados

Regularização Fundiária – Emissão de títulos			
Ano	Previstos	Realizados	Recursos Utilizados em Reais.
2011	21.262	6.968	9.781.641,85
2012	1.438	1.204	2.101.768,83
2013	27.317	12.212	8.045.190,99
2015	7.103	0 (em execução)	2.000.000,00
2016	3.410	0 (em execução)	1.369.917,00
2017	29.978	0 (em execução)	17.324.614,50
TOTAL	90.508	20.384	40.623.133,17

Fonte: Elaborado pelo autor segundo dados fornecidos pela SEAD, 2019.

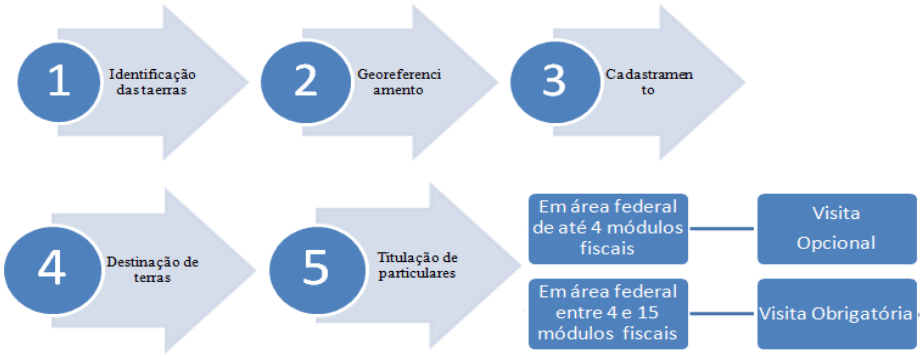
Ao todo, foram 19(dezenove) estados beneficiados, entre eles o Paraná e 216 (duzentos e dezesseis) municípios que participaram, ou ainda participam, desta ação de regularização fundiária promovida pelo Governo Federal com a celebração de 57(cinquenta e sete) convênios. É importante destacar que esses convênios foram celebrados pelo interesse dos Estados que apresentaram planos de regularização fundiária junto ao MDA para

transferência de recursos.

Para atuar nas terras devolutas federais, o governo publicou a Lei 11.952/2009, onde cria o programa Terra Legal, alterada pela Lei 13.465/2017, onde se estabeleceu novos critérios para regularização fundiária rural e urbana e um processo mais célere, conforme visto na Figura 1, não tratando mais sobre o tema de legitimação de posse, com a meta de avançar sobre os problemas fundiários da Amazônia Legal que recaem sobre os ocupantes de Terras Públicas de Domínio da União ou do INCRA mediante a emissão de Título de Domínio ou Concessão de Direito Real de Uso.

As ações do programa buscam identificar e transferir aos ocupantes destas terras a propriedade ou concessão de direito real de uso de áreas de até 1.500 (mil e quinhentos) hectares, desde que atendidos os requisitos por parte dos ocupantes.

Figura 1 - fluxo do processo de regularização fundiária no Programa Terra Legal



Fonte: Brasil/MDA (2014), seminário do programa Terra Legal (SERFAL)

O programa Terra Legal foi conduzido desde o início pela Subsecretaria de Regularização Fundiária na Amazônia Legal (SERFAL), subordina ao MDA, mas a partir deste ano de 2019, passou a ser de responsabilidade do INCRA. Sua ação está sobre os nove estados da região amazônica (Acre, Amapá, Amazonas, Maranhão, Mato Grosso, Pará, Rondônia, Roraima e Tocantins), que traduzem 60% do território brasileiro. Pelo último relatório de resultados divulgados pela SEAD, da qual a SERFAL faz parte, o Programa emitiu 28.499 títulos entre rurais e urbanos, desde sua criação até o ano de 2017. A quantidade de área titulada representa aproximadamente 13.416.480 hectares transferidos para domínio particular aos ocupantes de terras públicas e aos municípios com incidência de áreas urbanas em terras da União. (PORTAL MDA, 2019)

As mudanças advindas da Lei 13.465/2017 são uma tentativa de minimizar os

conflitos por terras na amazônia, diante de uma história de grilagem sobre terras públicas que não puderam ser contidas ao longo dos anos de ocupação de seu vasto território. Além de várias mortes decorrentes destas disputas, os ilícitos ambientais se proliferam sem se identificar e punir os culpados. Além disso, várias instituições como Ministério Público Federal e entidades ligadas à reforma agrária, acreditam que haverá uma reconcentração de terras e que as terras regularizadas estarão a disposição do mercado, onde deveriam atender os pequenos é médios agricultores (JACARANDÁ; MATZEMBACHER, 2018). Essa crítica ocorre também pela flexibilização na exigência da reserva legal e áreas de preservação, pelo cumprimento apenas da cláusula de preservação ambiental.

E também houve avanços positivos para os ocupantes de boa fé de terras particulares, quando se utilizarem do instituto da usucapião, quando nos casos de não assinatura do titular do imóvel na planta, esse será notificado para se manifestar em 15 dias, e na ausência de resposta, este será dado como consentimento para a abertura de nova matrícula.

2.2.2 Regularização fundiária de terras públicas pela titulação no Estado do Paraná

Segundo Cretella Junior (1975, ITCG, 2010) a primeira Lei de Terras do Estado do Paraná, veio pela Lei 68 de 20 de dezembro de 1892, em função da passagem das terras devolutas a administração e domínio dos Estados devido a Constituição de 1991. Seguindo os mesmos preceitos da Lei de Terras de 1850, para terras que não fossem reconhecidas e nem declaradas, permaneciam devolutas. As medidas subsequentes cuidaram apenas da medição e divisão das terras devolutas, desocupadas, possuídas e sesmarias. Esse levantamento tinha apenas uma função administrativa.

Para o mesmo autor, o que se observou ao longo dos anos, foi à adoção de sucessivas medidas com objetivo de atender as necessidades imediatas. Como avaliação dos resultados compara-se a colonização recente do norte e noroeste do Estado, onde, o caráter devoluto das terras não foi contestado (ITCG, 2008).

Outro fato importante a destacar é a colonização antiga do Paraná, onde as questões de domínio da terra são diversas, não se identificando com exatidão os limites das terras públicas ou particulares levando a várias ações discriminatórias pelo Estado. Por outro lado,

os ocupantes de terras sem documentação de propriedade, entraram com ações de usucapião, gerando no ITCG até o ano de 2008, 7.000(sete) mil indagações sobre a origem do imóvel (ITCG, 2008).

Na esteira do Estatuto da Terra de 1964, o governo estadual publica a nova Lei de Terras 7055/1978, onde destina para colonização as terras devolutas para implantação de unidades de produção voltada para propriedade familiar onde seriam titulados os legítimos possuidores terras. Cria também o Registro de Posse, que tinha um valor declaratório, o que poderia se tornar em título, quando eram cumpridos os requisitos legais por parte do posseiro. Procedimento que daria início ao processo administrativo de regularização fundiária (ITCG, 2008).

O que a Lei de Terras do Estado buscou foi a conservação do domínio do Estado sobre uma parte significativa de terras que ainda não foram regularizadas, sob uma rigorosa fiscalização do Poder Público sob a ocupação em terras públicas.

Neste contexto a Associação de Nacional de Órgãos Estaduais de Terra - ANOTER discutiram em um Seminário Nacional de Regularização Fundiária em Salvador/BA, no ano de 2013, e após vários dias de discussão e aprovaram a chamada "Carta de Salvador II", colocando a regularização fundiária como um assunto importante a ser debatido em todos os fóruns sobre a temática, em razão de "tratar-se de uma política estruturante, que envolve as necessidades dos agricultores familiares e da sociedade brasileira, em decorrência das exigências impostas pelas políticas públicas implementadas e disponibilizadas para aqueles segmentos da sociedade". Além de promover a segurança jurídica de terras ocupadas por aqueles que nela produzem (ANOTER, 2013).

Como visto, a forma em que foi ocupado o território brasileiro, os possuidores das terras devolutas do estado, posteriormente recebiam a titulação do Estado, regularizando o imóvel, o que tem se repetindo nos dias atuais, razão pelo qual os órgãos de terras estaduais priorizaram esta política de acesso à propriedade plena da terra.

Importância destacada por Jones (2003) ao afirmar, que nos dias atuais a tarefa política e administrativa mais relevante para ser realizado pelo Estado é a regularização fundiária por legitimar posses, o que significa reconhecer a legalização das posses, tanto grande quanto pequenas áreas.

Para Dias (2006) a participação do Estado se dá em função de uma política fundiária ativa, identificando as terras públicas disponíveis e disponibilizando aos "produtores pela venda ou por transferência de direitos de uso, determinando a configuração futura da estrutura

agrária". E a outra forma que ação do governo é a "passiva", onde o Estado busca identificar os "ocupantes de terras públicas ou de domínio duvidoso por meio de processos de legitimação de posse, conhecido como regularização fundiária, tanto administrativa quanto judicial". Assim, pode-se destacar que:

> Impactos administrativos da titulação: em alguns casos, como o do Peru, as políticas levaram à criação de um aparato administrativo onde o *staff* é bem pago e motivado, as regras são claras e existe transparência. Isso tornou possível a emissão de títulos em um intervalo de horas a até uma semana ao invés de muitos anos, como é bem comum em muitos países (REYDON e FERNANDES, ONU, 2017)

Por outro lado, a articulação entre a regularização fundiária e outras políticas públicas de cunho sociais disponíveis, pode viabilizar a inclusão dos agricultores familiares em programas de desenvolvimento rural, onde a regularização fundiária é pré-requisito para acesso as políticas públicas disponíveis a este público, como é o caso do Vale do Ribeira. (IPARDES, 2017).

Segundo dados do IBGE publicados no ano de 2016 o Estado do Paraná tinha no ano de 2017 o sétimo PIB per capta do país e a quarta economia, com indicadores socioeconômicos superior da média nacional. Mas com todas as conquistas até o momento, o Estado ainda apresenta desigualdades regionais que ainda persistem ao longo dos anos, caracterizado pela baixa renda e qualidade de serviços em algumas regiões do Estado (IBGE, 2019).

Neste contexto, o Estado do Paraná cria o Programa PRÓ RURAL, um programa do governo do Estado do Paraná, com financiamento do Banco Mundial, que está sendo executado pela SEAB, por intermédio da EMATER, do ITCG e Instituto de Águas do Paraná – AguasParaná. Fazendo parte do Projeto Multissetorial para o Desenvolvimento do Paraná.

O programa centrou força na Região Central do Estado, onde tem pequenas propriedades com dificuldades de geração de renda devido o baixo processamento agrícola e baixa ligação com agronegócio. Com a economia afetada devido a falta de emprego e baixo salários, tem provocado um êxodo constante para fora dos municípios em busca de oportunidades (ITCG, 2019).

O programa apontou quatro fatores para o baixo crescimento da região: a) ambiente físico; b) baixa produtividade; c) restrição na capacidade com baixa inovação; e d) questões de posse da terra (o que implica em não acesso ao crédito). Para dar embate a estas questões e revitalizar a economia destas regiões o Governo priorizou melhorar toda a sequência da

cadeia produção dos principais produtos por meio da melhoria de vida nas áreas rurais, melhorar o acesso à terra e à sua regularização, incluindo o manejo florestal. (ITCG, 2019).

Desta forma, o programa estabelece como objetivo alavancar a competitividade dos agricultores familiares dos 8(oito) territórios, localizados na Região Central do Paraná e o Vale do Ribeira, com viés de sustentabilidade ambiental, social e econômico. Especificamente quanto à regularização fundiária, entra como uma ação estruturante para superação dos entraves que impedem o bom resultado diante dos investimentos comunitários e públicos. (ITCG, 2019).

Segundo relatório de Marcos Legais do ITCG, publicado no ano de 2008, os problemas em decorrência da falta de regularização fundiária apareciam como elementos de que gerariam insegurança jurídica e instabilidade aos agricultores, que criam fatores limitantes aos investimentos nas regiões. A regularização fundiária se apresenta como o instrumento governamental essencial para definir e alicerçar a ocupação de terras estaduais devolutas e de particulares por agricultores que não tem o título do imóvel ou situação dominial irregular (ITCG, 2008).

Os dados do Cadastro Rural do INCRA publicados em 2014 é possível identificar este problema, conforme Tabela 2, o número de imóveis rurais nos municípios do Vale do Ribeira é de 9118, deste total, observa-se que existem 1.234 imóveis, cerca de 13,53 %, em situação de posse por simples ocupação, considerando os outros campos que tenham condição jurídica associado a imóveis de posse (INCRA, 2019).

Tabela 2 - Situação jurídica e titularidade de imóveis rurais no Municípios de Vale do Ribeira/PR

Total de imóveis rurais: 9118																
Total de Imóveis em situação de posse por simples ocupação: 1234																
Total de área em hectares cadastrada: 690.212, 2890																
	PROPRIEDADE		PROPRIEDADE E POSSE JUSTO TÍTULO		PROPRIEDADE E POSSE POR SIMPLES OCUPAÇÃO		PROPRIEDADE, POSSE JUSTO TÍTULO E POSSE POR SIMPLES OCUPAÇÃO		POSSE A JUSTO TÍTULO		POSSE POR SIMPLES OCUPAÇÃO		POSSE POR SIMPLES OCUPAÇÃO E A JUSTO TÍTULO		TOTAL DE IMÓVEIS E ÁREA	
CLASSES DE NÚMEROS DE MÓDULOS FISCAIS (HA)	TOTAL DE IMÓVEIS	TOTAL DE ÁREA	TOTAL DE IMÓVEIS	TOTAL DE ÁREA	TOTAL DE IMÓVEIS	TOTAL DE ÁREA	TOTAL DE IMÓVEIS	TOTAL DE ÁREA	TOTAL DE IMÓVEIS	TOTAL DE ÁREA	TOTAL DE IMÓVEIS	TOTAL DE ÁREA	TOTAL DE IMÓVEIS	TOTAL DE ÁREA	TOTAL DE IMÓVEIS	TOTAL DE IMÓVEIS E TOTAL ÁREA
Mais de 0 a 0,5 MF	1757	21.816,3874	23	85,2000	4	48,2000	0	-	1085	5.253,0416	443	2.220,7125	16	70,0000	3328	29.493,5415
Mais de 0,5 MF menos de 1 MF	1006	17.794,6966	18	641,4619	3	44,3958	2	31,0000	502	7.241,5586	216	3.337,1750	10	165,7000	1757	29.255,9879
De 1 a 2 MF	992	32.852,6419	20	713,0927	7	181,0818	1	46,3000	473	12.488,2018	195	5.457,0521	19	399,3000	1707	52.137,6703
Mais de 2 a 3 MF	408	23.555,7325	13	590,0661	8	369,8000	0	-	192	8.576,7151	56	2.822,8157	6	260,8954	683	15.720,3998
Mais de 3 a 4 MF	211	15.692,3576	6	463,5300	7	473,7789	0	111,2000	110	7.580,2386	34	1.907,5333	6	357,3600	374	26.585,9984
Mais de 4 a 5 MF	164	17.385,6110	2	208,0831	2	194,9000	0	-	41	4.083,1631	10	930,4130	5	471,9436	224	23.274,1138
Mais de 5 a 6 MF	89	11.117,4710	1	172,7000	0	-	1	169,4000	26	3.002,5440	8	916,1748	3	342,1100	183	15.720,3998
Mais de 6 a 10 MF	219	41.331,1808	7	1.029,2680	2	243,4000	1	191,5000	73	12.159,3606	18	3.252,8167	1	244,7000	321	58.452,2261
Mais de 10 a 15 MF	112	31.834,4176	8	2.228,4998	3	611,2800	1	229,1000	25	7.316,6875	9	2.549,9297	2	311,2000	160	45.081,1146
Mais de 15 a 20 MF	76	32.335,3012	4	1.196,8500	0	-	0	-	21	8.344,3899	4	1.725,2000	3	1.148,4000	108	44.750,1411
Mais de 20 a 50 MF	153	118.723,3836	5	5.670,9974	2	-	2	1.039,7000	24	16.641,0202	4	1.218,4000	1	1.032,5000	191	144.326,0012
Mais de 50 a 100 MF	37	57.666,2214	4	5.269,5956	0	350,6000	2	2.520,9000	9	13.422,6000	3	4.298,3289	0	-	55	83.528,2459
Mais de 100 a 200 MF	15	46.657,7800	1	5.294,6000	0	-	1	2.068,8000	1	4.603,0000	0	-	0	-	18	58.624,1800
Mais de 200 a 400 MF	6	40.420,1686	0	0	0	-	0	-	1	6.776,0000	0	-	0	-	7	47.196,1686
Mais de 400 a 600 MF	1	6.928,3000	0	0	0	-	0	-	0	-	0	-	0	-	1	6.928,3000
Mais de 600 MF	0	0,0000	0	,00	0	-	1	9.137,8000	0	-	0	-	0	-	1	9.137,8000
Imóveis com informação inconsistente	0	,00	0	,00	0	-	0	-	0	-	0	-	0	-	0	0,0000
TOTAL GERAL	**5246**	**516111,6512**	**112**	**23563,9446**	**38**	**2517,4365**	**12**	**15.545,70**	**2583**	**117.488,5210**	**1000**	**30.636,5517**	**72**	**4.804,11**	**9118**	**690.212,2890**

Fonte: SNCR, apuração Especial realizada em 30/06/2014, ajustado pelo autor, 2019.

Estas informações foram categorizadas em número de módulos fiscais e categoria dos imóveis, o que permite avaliar que no campo de Posse a Justo Título [6], existe um contingente de 308 imóveis, passíveis de registro no Cartório de Registro de Imóveis, mas caso não sejam levadas a cabo em tempo hábil, podem se tornar em uma Posse por Simples Ocupação ao longo do tempo, perdendo o vínculo com o registro, conforme poderá ser visto no Fluxograma 1.

Os resultados das ações de regularização em terras devolutas desenvolvidas pelo ITCG em Convênio com a SEAD ou não, disponibilizados pelo órgão, foram dados relacionados aos anos de 2011 à 2017, resumidos no Tabela 3.

6 **Posse a justo título** é o instrumento legal passível de registro no Cartório de Registro de Imóveis. A lei 6.015 em seu art. 221 admite-se os seguintes títulos: escrituras públicas, escritos particulares autorizados por lei, atos autênticos de países estrangeiros, cartas de sentenças, formais de partilha, certidões e mandatos extraídos de autos de processo.

Tabela 3 - Imóveis titulados no Estado do Paraná – anos 2011 à 2017

Ano	Quantidade de títulos emitidos
2011	180
2012	1786
2013	358
2014	446
2015	153
2016	206
2017	284
Total	**3.233**

Fonte: Relatório DITER -ITCG, 2019

O período com maior emissão de títulos ocorreu em 2012, esse bom resultado é em razão de uma ação que se iniciou em 2010, com o georreferenciamento de diversos imóveis no Estado e após instruído os processos dos beneficiários emitiu-se os títulos. Os dados também demonstram que há uma ação contínua do estado neste tipo de regularização. Mais a frente será apresentado os dados da regularização de terras devolutas no Vale do Ribeira.

2.3 A REGULARIZAÇÃO PELO INSTITUTO DA AÇÃO DE USUCAPIÃO

A usucapião para Sarmento (2011, p.52) é uma modalidade de aquisição do domínio da propriedade pelo exercício ininterrupto da posse de um imóvel. A lei estabelece requisitos rigorosos para que o posseiro adquira o título de propriedade pelo instrumento da usucapião, em razão da origem aquisitiva não existir o proprietário anterior. Ou seja, vemos outra modalidade de regularização fundiária que estabelece o título de propriedade a quem detêm uma posse.

Nesta pesquisa consideraremos a modalidade de usucapião uma forma de regularização fundiária e obtenção do título de propriedade do imóvel que é o registro.

Os requisitos exigidos para solicitar a propriedade pela usucapião, são:

a) a posse é indispensável para que configure a ação e deve ser mansa, pacífica e sem

oposição de terceiros;

b) o espaço temporal varia de acordo com cada modalidade de usucapião;

c) São passíveis de usucapião apenas coisas que possam ser apropriadas e inseridas no mercado, como bens imóveis.

Do requisito do que dispõe a posse como característica da usucapião, considera-se que o proprietário tenha abandonado sua propriedade e aquele usucapiendo que deseja assumir essa propriedade, não pode encontrar disputa ou litígios por terceiros, principalmente pelo proprietário. Contanto, a posse deve estar protegida destes eventos durante o período de ocupação exigido na lei, senão perderá o seu efeito (BOECHAT, 2015, p.26).

Outro critério a ser observado como essencial para se enquadrar como usucapião, está ligada ao tempo de ocupação a ser usucapido, onde se exige um prolongamento da posse da coisa no tempo; critério esse que deve acompanhar outras características exigidas legalmente (BOECHAT, 2015, apud DINIZ, 2010).

As modalidades utilizadas para exercer o direito à usucapião, são: 1) usucapião extraordinária e usucapião extraordinária com prazo reduzido; 2) usucapião ordinária e usucapião ordinária com prazo reduzido; 3) usucapião especial urbana; 4) usucapião especial rural; 5) usucapião coletiva; 6) usucapião em defesa na ação reivindicatória; 7) usucapião indígena; 8) usucapião especial urbana por abandono de lar; 9) usucapião pro labore; e 10) usucapião extrajudicial de competência dos cartórios de registro de imóveis. As modalidades que destacamos nesta pesquisa são a usucapião que atingem os imóveis rurais, os quais são descritos nos itens: 1, 2, 4, 5, 9 e 10.

A modalidade de Usucapião extraordinária e usucapião extraordinária com prazo reduzido foram estabelecidas no Código Civil pela Lei 10.406 de 10 de janeiro de 2002, art. 1238, podendo adquirir a propriedade do imóvel após ocupar por 15(quinze) anos como sendo seu, sem qualquer interrupção e nem oposição de terceiros, independentemente de título de boa-fé; podendo requerer junto ao juiz, sentença que servirá de título para registro no cartório de Registro de Imóveis. O prazo pode ser reduzido para 10(dez) anos se o requerente de usucapião tiver estabelecido no imóvel morada habitual, ou nele tenha realizado obras produtivas. (BRASIL, 2002).

A Usucapião ordinária está definida pelo art. 1242 do Código Civil, efetivada quando o posseiro está no imóvel por pelo menos 10 anos ininterruptos, de forma contínua e

inconteste, com justo título e boa-fé. Esta modalidade poderá ser reduzida para 05 (cinco) anos do prazo de ocupação, de forma onerosa, com base no registro constante do respectivo cartório de registro de imóveis, com posterior cancelamento, devendo os possuidores estabelecidos nele a sua moradia ou realizado investimentos de interesse social e econômico. A ação deve ser ajuizada na comarca de localização do imóvel (BRASIL, 2002).

A respeito do cancelamento descrito pela ação de usucapião ordinária, decorre da incompetência do cartório, ou seja, ter sido registrado em comarca adversa, não enquadra na possibilidade de tempo. Isso para conceder segurança jurídica e para que evitar fraudes e ações clandestinas (BOECHAT, 2015).

A ação de Usucapião Especial Rural foi estabelecida pelo art. 191 da Carta Magna de 1988 e pelo art. 1.239 do Código Civil, onde o detentor esteja na posse e se cumprido os seguintes requisitos: a) posse ininterrupta, sem oposição e com intenção obter o domínio do imóvel - pelo prazo de 5 (cinco) anos; b) imóvel rural de no máximo 50 hectares; c) exploração do imóvel para sustento da família, servindo de moradia ao possuidor; e d) não ser o possuidor proprietário de outro imóvel, rural ou urbano. Segundo Boechat (2015), esta modalidade se aplica exclusivamente a imóveis rurais, com um caráter próprio da reforma agrária devido a dispensa de uma análise detalhada da ação.

A forma de usucapião pro labore está amparada no art. 191 da Constituição de 1988, que prevê a aquisição de área de terras rurais, que não seja superior a 50 hectares, não possuindo imóvel rural ou urbano, por 5(cinco) anos ininterruptos, que a tenha tornado produtiva por seu trabalho ou de sua família, tendo nela a sua moradia. Essa modalidade difere das outras pois ela não se revoga.

A ação de uso de Usucapião extrajudicial foi estabelecido pelo art. 1071 do Código de Processo Civil, e também alterou a Lei 6.015 de 1973, com inserção do o art. 206A, possibilitando a entrada de pedido de reconhecimento extrajudicial de usucapião, ou seja, que será processado diretamente perante o cartório do registro de imóveis da comarca em que estiver situado o imóvel usucapiendo, a requerimento do interessado, representado por advogado, instruído com:

> I – ata notarial lavrada pelo tabelião;
>
> II - planta e memorial descritivo assinado por profissional legalmente habilitado;
> III - certidões negativas; e

> IV - justo título ou quaisquer outros documentos que demonstrem a origem, a continuidade, a natureza e o tempo da posse.

Segundo Olgado (2015, p. 10, apud BARROSO e PASSAMANI, 2017), esta nova modalidade usucapião extrajudicial, vem sendo designado doutrinariamente "como um procedimento de reconhecimento do domínio alternativo ao processo judicial", com possibilidade de aplicação a qualquer tipo de usucapião.

Tem como objetivo principal trazer celeridade e simplificar os procedimentos das ações de Usucapião, que até então, considerada como os mais dificultosos procedimentos especiais dentro do processo judicial descrito pelo antigo código de processo civil (CORRÊA; MENEZES, 2016).

Importante destacar que a autonomia da posse destaca-se, com a força legal estabelecida, convergindo com a mesma efetividade da legislação da propriedade, em razão de ter sido "ungida pela função social proativamente exercida, a fim lograr proteção jurídica à altura de sua relevância social" (BARROSO; PASSAMANI, 2017).

Note-se que o instituto da usucapião tem o embasamento legal nos critérios estabelecidos na função social da propriedade, pois caso o proprietário não esteja utilizando seu imóvel, será dado àquele que nele está produzindo o seu sustento e de sua família, viabilizando ainda a sua fixação no campo. Pode-se assim dizer, que a reforma agrária também se cumpre pelo ato do usucapião, devido a sua similaridade dada pela Constituição de 1988.

2.3.1 As Ações de usucapião no estado do Paraná

A Secretaria-Executiva do PRONAF no Paraná, coordenada pela Secretaria de Agricultura e Abastecimento - SEAB, identificou que em alguns municípios o acesso ao crédito rural estava sendo dificultado pela documentação precária da terra. Foram detectadas três situações distintas de precariedade documental no Estado: terras de herança não inventariadas ou registradas, propriedades que perderam vinculo com registro e terras não tituladas consideradas devolutas ou públicas. Aparecendo nesse processo a necessidade de

enfrentamento de uma realidade que exige uma ação mais ampla de regularização fundiária envolvendo dois tipos de irregularidades: uma relativa a áreas particulares e outra relativa a áreas públicas, em relação à primeira opção, as terras de particulares, o Estado encontrou dificuldade de início por não dispor de regulamento legal para tratar do tema (IPARDES, 2017).

No entanto, no ano de 2011, o Estado do Paraná implantou uma ação inédita de Usucapião Coletivo Rural no ano de 2011, segundo o Instituto de Cartografia e Geociências do Paraná - ITCG, para regularizar as terras em condição de posse, através do Programa Minha Terra Paraná pela justificativa de inclusão social, com seleção de localidades elaborada pelo Índice de Desenvolvimento Humano - IDH, o que representou um importante avanço na regularização de propriedades sem titulação, quer sejam de terras devolutas (públicas) ou particulares (usucapião) PORTAL ITCG (2019).

Segundo o mesmo portal, a ação de usucapião coletiva teve os seus primeiros resultados no município de Candói, região centro-oeste do Paraná, onde foram regularizados 104 imóveis para 84 famílias da Gleba Anomia.

No mesmo sentido o Programa PRÓ-RURAL, trouxe a proposta de aumentar a competitividade dos agricultores da Região Central do Paraná e do Vale do Ribeira, com foco nos aspectos, ambiental, social e econômico. Os gestores do programa investiram no fortalecimento da: a) capacidade organizacional e gerencial da Assistência Técnica (ATER); b) desenvolvimento e apoio a mecanismos de formação de capital humano e social; c) no fortalecimento das organizações e associações de produtores; d) na ampliação e/ou inovação das oportunidades de negócios sustentáveis; e) no fomento ao gerenciamento da infraestrutura viária rural; e f) no incentivo ao processo de regularização fundiária (IPARDES, 2018).

Foi estabelecida uma meta de regularizar de 4.000 imóveis rurais, a ser realizada através de ações de usucapião, estimando-se um custo total aproximado de 11 milhões de reais para essa ação específica. A previsão de recursos é constituído de investimentos e despesas de execução do ITCG e da Defensoria Pública do Paraná (23%), serviços de agrimensura (41%), custos cartoriais e judiciais (36%). Os custos da titulação, que seriam pagos pelos beneficiários, serão 100% cobertos pelo programa (PARANÁ, 2014).

Como os problemas de natureza fundiária são complexos, foi preciso um dimensionamento para identificar as diferentes formas de posse, que são as terras devolutas, usucapião, condominial e outros arranjos que possibilitaram desenhar um método de ação de regularização fundiária do programa PRÓ-RURAL que são identificados no Quadro 1, onde

percebe-se uma articulação com instituições públicas voltada para estruturação e desenvolvimento rural com base no território e com ênfase na agricultura familiar. O que criou o ambiente institucional para reestruturar instituições, como ocorreu com o ITCG, além de elaborar diagnósticos territoriais (IPARDES, 2017).

Quadro 1 - INSTITUIÇÕES E ÓRGÃOS PÚBLICOS PARTICIPANTES NO PROCESSO REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA – PRÓ RURAL NO ESTADO DO PARANÁ

INSTITUIÇÃO	PAPEL O E/OU RESPONSABILIDADE
EMATER	Prospecção de demandas por regularização fundiária nos municípios beneficiários do programa.
Colegiados Territoriais	Análise, seleção e priorização das demandas municipais e territoriais, com base em critérios de elegibilidade e priorização. Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural e Colegiados Territoriais.
UTP/SEAB	Elaboração da lista de priorização estadual, com base nos critérios de priorização e disponibilidade orçamentária. Encaminhamento das demandas para o ITCG
ITCG	Análise técnica das demandas priorizadas, elaboração de subsídio técnico para o ajuizamento das ações de usucapião e entrega do documento dominial ao beneficiário.
Defensoria Pública do Paraná	Ajuizamento e acompanhamento de ações de usucapião extraordinário.

Fonte: Unidade Técnica do Programa PRÓ-RURAL(2012)

Os beneficiários das ações de regularização fundiária do programa também são público de atendimento da Defensoria Pública do Paraná, o ITCG firmou com a mesma, Termo de Cooperação Técnica/Convênio para a execução das atividades relativas ao ajuizamento e acompanhamento das ações.

Por meio da juntada de documentação para o ajuizamento das ações de usucapião ficou sob responsabilidade do ITCG, com supervisão da Defensoria Pública do Paraná. Para possibilitar o ajuizamento das ações são encaminhados a Defensoria Pública com as documentações necessárias para abertura do processo. A documentação encaminhada pelo ITCG é analisada pela Defensoria Pública do Paraná. Havendo a necessidade de complementação da documentação ou informações, a Defensoria solicita o apoio do ITCG e do Instituto Paranaense de Assistência Técnica e Extensão Rural - EMATER.

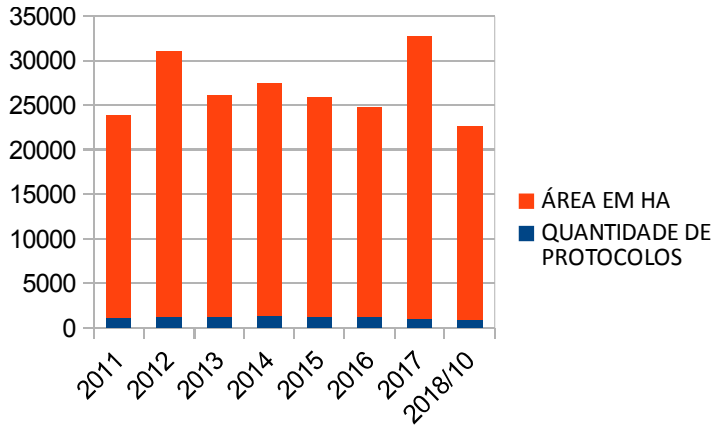
Segundo dados publicados pela SEAB e pelo ITCG, o programa PRÓ-RURAL ajuizou através da Defensoria Pública, ações envolvendo 2.702 famílias de agricultores

familiares. Esses números representam 45% do total de famílias previstas até o final da execução é 6.000 (seis mil) beneficiados. O ITCG já realizou o trabalho de georreferenciamento de 6.907 propriedades, o que representa a produção de planta e memorial descritivo, representando uma execução física de 86,3% da meta prevista.

E após transito em julgado da sentença de usucapião de imóvel rural, o art. 3 do Decreto 4449/2002, estabelece que o juiz intime o INCRA de seu teor, para fins de cadastramento. O que representa a inclusão do imóvel que recebeu uma nova matrícula, segurança jurídica de propriedade ao requerente (BRASIL, 2002).

Dados publicados em relatório pelo ITCG, apresenta uma grande busca por informações que sobre o interesse do Estado para entrada de ação de usucapião, e desde 2011 até 2018 somam 9375 consultas, e tem se mantido constante e homogêneo, conforme apresentado no Gráfico 1, que traz a informação da área requerida em hectares (HA).

Gráfico 1 - Pedidos de informações para ações de usucapião



Fonte: Relatório de atividades do ITCG, 2019

Por estas informações estarem se mantendo praticamente inalteradas no período pesquisado, descrevem uma realidade do que é a regularização fundiária, seja pela titulação realizada para terras devolutas ou ações de usucapião em áreas de particulares, evidenciando a necessidade de aperfeiçoamento nos seus procedimentos e na legislação. Mostra também a necessidade de se estabelecer uma política pública institucionalizada permanente e melhor estruturada para tratar desse problema.

2.4 FORMULAÇÃO E IMPLEMENTAÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS

Para Kraft e Furlon (2010) política pública é a "decisão permanente caracterizada pela consistência e repetição comportamental por parte, tanto daqueles que a fazem, quanto daqueles que a cumprem". Entende que assim como os problemas públicos surgem e a forma como o público percebe amplamente como inaceitável e, portanto, exige intervenção.

Na visão de Dye (2011) as formulações de políticas públicas surgem, por imposição de uma agenda pública, mas que são apenas alternativas políticas, que segundo, a sua concepção " ocorre nas burocracias governamentais; escritórios de grupos de interesse; salas do comitê legislativo; reuniões de comissões especiais; e organizações de planejamento de políticas, também conhecidas como *think tanks* (especialistas)". O que caracteriza muitas vezes como decisões estanques para solucionar problemas pontuais.

E por mais que se coloque uma politica pública na agenda política, a sua efetivação está, de certa forma, condicionada às pressões de grupos, pois "o Estado só o fará como tal se assim for definido pelas relações políticas que se estabelecem entre ele e a sociedade. Por isso as políticas sociais não se efetivaram plenamente no Brasil e em muitos países de economia retardatária" (LOBATO, p. 309, 2006).

Importante considerar também, que ao formular políticas públicas voltadas para o social, a concepção dos *policy makers* determinará se as políticas propostas terão alguma restrição orçamentária condizente com o Estado mínimo ou se, as questões de cunho social serão indispensáveis para um estado de bem-estar social (GELINSKI e SEIBEL , 2010).

Para se pautar a configuração da agenda e identificar o que é prioridade, a decisão deve estar " ligada à avaliação dos custos e benefícios das opções disponíveis bem como uma avaliação para ver se a ideia tem chances de se impor na arena política" (Frey, 2000, apud GELINSKI e SEIBEL , 2010).

A Constituição trouxe uma proximidade entre os representantes do governo, sociedade civil e usuários para proporem juntas soluções para as necessidades da população. No entanto, " o que se tem visto é que a incorporação da agenda nas políticas setoriais dependerá da vontade política dos governos e/ou do poder de pressão da sociedade civil." (TEIXEIRA, 2012, apud GELINSKI e SEIBEL , 2010).

Mas é importante destacar que após formulação da política deve ser dada autonomia para sua execução com determinadas "condições para a implementação de objetivos de políticas públicas. A margem dessa "autonomia" e o desenvolvimento dessas " capacidades" dependem, obviamente, de muitos fatores e dos diferentes momentos históricos de cada país." (SOUZA, p. 27, 2006).

Souza (2006) ainda traz uma reflexão sobre as competências e capacidade do governo em implementar as políticas públicas onde o "novo gerencialismo público, os governos continuam tomando decisões sobre situações-problema e desenhando políticas para enfrentá-las, mesmo que delegando parte de sua responsabilidade, principalmente a da implementação" (SOUZA, p. 36, 2006).

A Reforma Agrária no Brasil teve seu marco legal instituído pelo Estatuto da Terra, pela Lei 4.504/64, que estabelece uma série de medidas para promover o acesso à terra meio da modificação do direito de propriedade, modificando a estrutura fundiária da propriedade com objetivo de atender a demanda dos trabalhadores rurais e aumentar a produtividade no campo.

Por outro lado, desde a Lei de Terras em 1850 a regularização fundiária tornou-se uma via de acesso aos posseiros em resolver a questão da falta de documentação de suas terras. Esse marco legal foi o ponto de partida para outros instrumentos que vieram posteriormente, sobretudo regularização das terras devolutas ocupadas. No entanto, ainda há muito para se fazer para aperfeiçoar a Governança de Fundiária, que começa pela regularização a fim de se identificar e conhecer todos que estão no meio rural brasileiro.

2.5 GOVERNANÇA

Segundo Pereira (2010) o termo *governança,* de forma geral*,* é definida como um método profundo de tomada de decisão que precede uma antecipação do governo. Aqueles elementos que são continuamente tratados na literatura acadêmica sobre a governança estão relacionados:

a) à legitimidade do espaço público em constituição;

> b) à repartição do poder entre aqueles que governam e aqueles que são governados;
> c) aos processos de negociação em os atores sociais (os procedimentos e as práticas, a gestão das interações e das interdependências que desembocam ou não em sistemas alternativos de regulação;
> d) o estabelecimento de redes e os mecanismos de coordenação); e
> e) à descentralização da autoridade e das funções ligadas ao ato de governar.

Entender como se originou a temática da governança se torna obrigatório par entender o seu significado, conceito e como transcorreu o seu desenvolvimento. Onde se evidenciou a concepção de desconcentrar diante da crise do capital devido o efeito da globalização e a reforma do Estado. O que leva as ações neoliberais ganharem força, mas com uma participação cada vez maior das organizações sociais em participar na elaboração das políticas públicas (AGUILAR, 2010).

2.5.1 Governança Fundiária

A Governança Fundiária surge para dar enfoque em construir indicadores aplicados às mais variadas realidades fundiárias capazes de identificar a boa governança, separando-a da governança débil. Fazendo uso de uma perspectiva dinâmica e comparada, esse entendimento permite, também, acompanhar a evolução das estruturas responsáveis pelo estado das instituições que regem a terra em um dado país (REYDON; FELÍCIO, 2017).

O papel da terra na economia de cada país nem sempre é óbvio, mas de grande valia, pois, sem direitos seguros, o uso da terra não gera desenvolvimento sustentável, que ocasionará um pequeno interesse para investimentos. Países em desenvolvimento geralmente apresentam maior dificuldade para obter investimentos internacionais e estrangeiros devido a falta de regularização fundiária (NASCIMENTO, SAES e ZYLBERSZTAJN, 2010).

Dada a sua constituição, a terra demanda sistemas administrativos para gerir os seus recursos eficazmente. Para Reydon e Felício (2017), a

> “ administração da terra como um recurso natural, garante o seu desenvolvimento sustentável e, enquanto instrumento, trata da estrutura social, jurídica, econômica e

técnica, onde gestores do espaço fundiário e administradores devem trabalhar.”

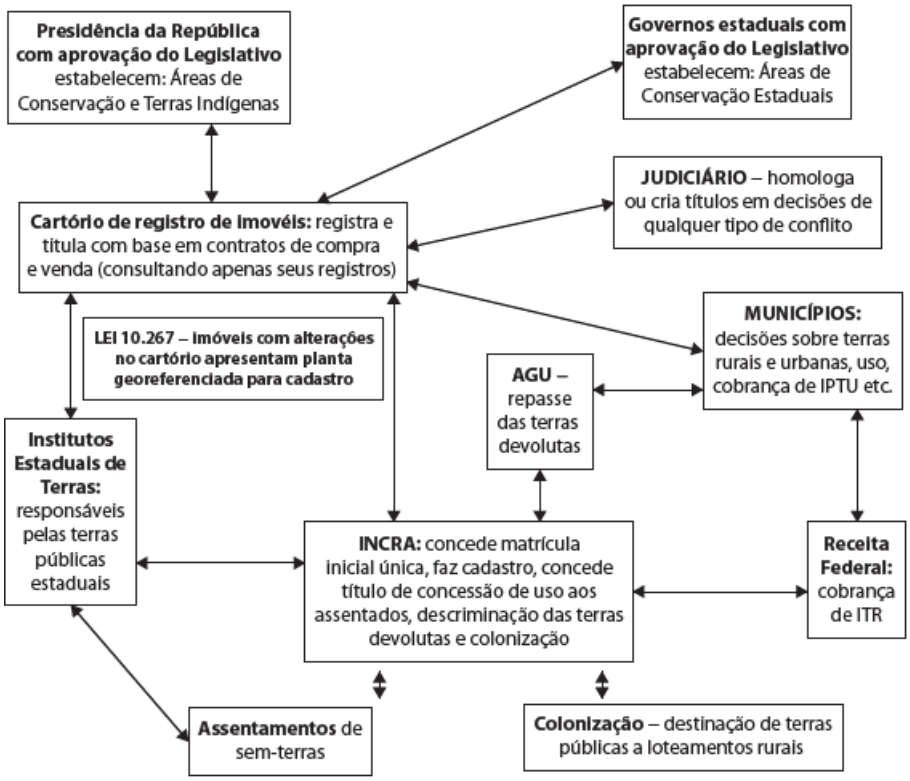
Neste contexto Gomes (et al. 2014), avaliam que a ausência de uma governança fundiária atuante sobre a terra os recursos naturais contribui para problemas, como: a) ambiental com aumento de desmatamento; b)socioeconômico; c) grilagem de terras públicas; d) esvaziamento do espaço ambiental do espaço rural; e) envelhecimento da população, entre outros. O que levará o país, dada as circunstâncias históricas de ocupação do seu território, a ter uma relação direta com a pobreza do país.

Pode-se estabelecer uma conexão entre a situação fundiária, bem-estar econômico e governança nos países que tiveram uma distribuição igualitária da terra, o que produziu um desenvolvimento econômico sustentável, mas nos países que em sua história tem um passado de conflitos, existe uma relação com a questão fundiária (MERLET, 2006).

Essa correlação pode ser resumida em três grupos de conflitos: a) a uma distribuição muito desigual da terra, uma situação conduzida pela implementação da reforma agrária. b) à insegurança do acesso a terra ou aos recursos: não reconhecimento dos direitos comuns, falta de garantias para com os arrendatários que têm terra em locação, parceiros, precariedade dos direitos dos extrativistas de recursos naturais; e c) os pleitos de organizações sociais ou de grupos étnicos para ter direitos sobre um território. Trata-se do típico caso das reivindicações territoriais dos povos indígenas, mas também de reivindicações ligadas à história e às vezes, com conotações religiosas ou culturais (MERLET, 2006).

Segundo a Figura 2, elaborado por (REYDON, 2006) a partir da legislação atual, para demonstrar como a administração fundiária não tem uma concatenação adequada, entre, Órgãos de Terras Estaduais, INCRA, Municípios e Cartórios. Resultando em muitos problemas fundiários, devido esta falta de inter-relação.

Figura 2: Situação Fundiária no Brasil



Fonte: Elaborado por Reydon (2006)

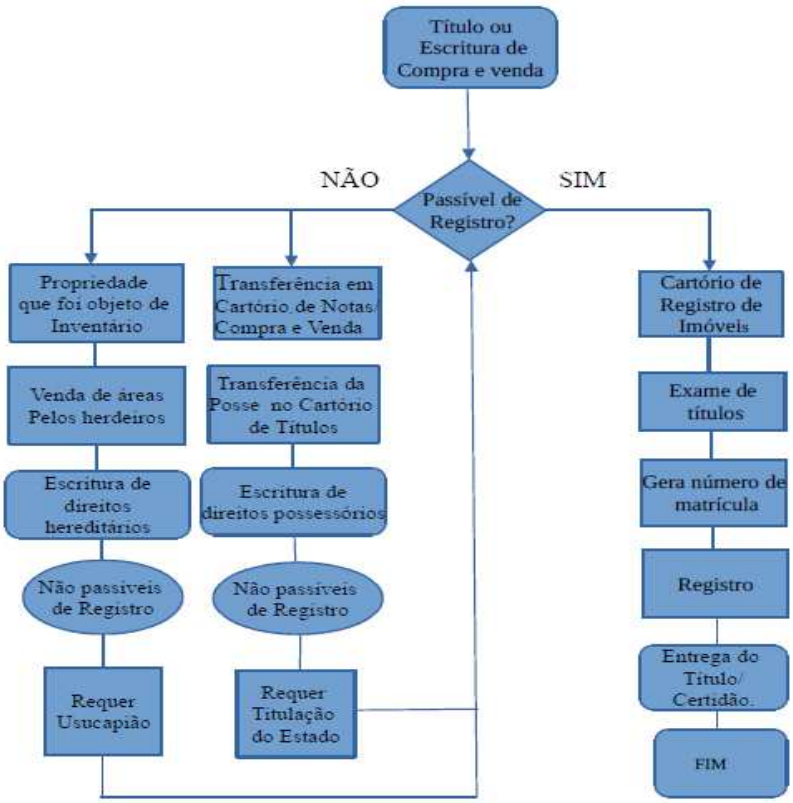
Essa configuração apresenta claramente a desconexão entre os órgãos participantes da gestão fundiária no Brasil. Não há um órgão ou sistema que centralize todas as informações sobre os imóveis particulares e públicos ainda em funcionamento mesmo após a criação do Cadastro Nacional de Informações Rurais – CNIR, pela Lei 10.267/2001.

Outros desafios estão relacionados aos cartórios que ocorrem pelo levantamento registro notarial ser incompleta e desatualizada. Os impostos relativamente elevados de transferência e registro podem, em parte, ser responsáveis por essas limitações, uma vez que induz os proprietários a não registrarem as transações nos cartórios empurrando muitos agricultores a situação de posseiros (REYDON e FERNANDES, 2017).

Esses problemas decorrentes da falta de regularidade dos imóveis rurais nos cartórios muitas vezes acabam resolvidos por sentenças judiciais ou extrajudicial no próprio cartório, pela inoperância dos poderes executivos estaduais ou federal. A sequência entre a emissão do título e o registro, leva a segurança jurídica do imóvel rural, quando não segue o fluxo do não registro, os documentos gerados passam à insegurança jurídica, não sendo passíveis de

registro no cartório de Registro de Imóveis, conforme apresentada no Fluxograma 1.

Fluxograma 1: Dinâmica Cartorial para registro de um imóvel rural



Fonte: Elaborado pelo autor em 2019, segundo leis 6.015/73 e 10.406/2002.

O ciclo dos imóveis titulados pelo Estado ou outros documentos passíveis de registro imobiliário, perdem o vínculo com propriedade plena caso não levados a cabo no período e condições estabelecidas.

As instâncias legais para se validar e reconhecer esses documentos foram dadas aos cartórios, que tem atribuições diretamente ligadas com a questão legal e transferência de titularidade de imóveis, conforme descritas abaixo:

I - Registro de Título e Documentos, em algumas de suas atribuições é responsável em assegurar a autenticidade, publicidade, segurança e eficácia de negócios jurídicos, estabelecendo direitos e obrigações por contratos, competências dadas pelos artigos 127 a 166 da Lei 6.015/1973 e art. 5º, V, da Lei 8.935/1994 .

II - Tabelionato de Notas é dado competência pelo art. 6º e 7º da Lei 8.935/1994: formalizar juridicamente a vontade das partes; intervir nos atos e negócios jurídicos a que as

partes devam ou queiram dar forma legal ou autenticidade, autorizando a redação ou redigindo os instrumentos adequados, conservando os originais e expedindo cópias fidedignas de seu conteúdo; e autenticar fatos.

III - Registro de Imóveis, tem a competência de garantir e dar autenticação de documentos, segurança, publicizar, disponibilidade e eficácia dos atos constitutivos, translativos, declaratórios de direitos reais sobre imóveis. De acordo com artigos 167 a 288 da Lei 6.015/1973 e art. 5º, IV, da Lei 8.935/1994

Na sequência jurídica para garantia da propriedade, deve-se lavrar escritura pública para formalizar a compra e venda a qualquer título de um imóvel, o que deve ser levado a cabo no cartório de registro de imóveis para se ter o efeito da propriedade plena, conforme descrito no art. 1245 do código civil:

> art. 1245. Transfere-se entre vivos a propriedade mediante o registro do título translativo no Registro de Imóveis.
> § 1º Enquanto não se registrar o título translativo, o alienante continua a ser havido como dono do imóvel.

Considerando ainda as exigências da Lei 5.858 de 12 de dezembro de 1972, que cria o Sistema Nacional de Cadastro e estabelece critérios para o cadastro dos imóveis rurais, são impostas algumas vedações para se cadastrar certas situações jurídicas de imóveis, com documentações considerados precários emitidos por cartórios, tais como: a) cessão de direitos hereditários; b) contratos particulares; c) recibos de compra ou pagamento; d) promessa de venda; e) compromisso de venda e congêneres.

Para resolver esta situação e manter a governança fundiária o INCRA por meio do SNCR tem cadastrado essas áreas como Posse por Simples Ocupação com apresentação de uma declaração emitida pela expedida pela Prefeitura Municipal, pelo Sindicato Rural do município de localização do imóvel, pela Embrapa ou pela Emater, que deve ser assinada pelo posseiro e os confrontantes, declarando que o interessado tem a posse sobre o imóvel. Onde deve constar minimamente a: identificação do imóvel, a qualificação do posseiro e dos confrontantes, a área que ocupa e a data de início da posse, conforme APÊNDICE 03.

2.6 O CADASTRO RURAL COMO INSTRUMENTO DE GOVERNANÇA FUNDIÁRIA

No lançamento do II PNRA em 2003, foi apresentado um dado de que o Cadastro do INCRA tem cadastrado apenas 50,86% do total do território brasileiro, considerando a situação de ocupação de terras devolutas ou em alguns casos as áreas cadastradas superem a própria área do município (BRASIL, 2003).

Com a publicação da Lei 4.504 em 30 de novembro de 1964, denominada Estatuto da Terra, ocorre uma grande mudança em relação a forma de gerenciar a questão fundiária, quando é criado o Instituto Brasileiro de Reforma Agrária – IBRA, órgão responsável para execução da reforma agrária. E, obviamente para promover esta reforma do território, estabelece conforme seu art. 46, a elaboração do cadastro de imóveis rurais do país, com o levantamento das seguintes indicações:

> a) Dados para caracterização dos imóveis rurais;
> b) Natureza e condições das vias de acesso e respectivas distâncias dos centros demográficos mais próximos; e
> c) condições da exploração e do uso das terras.

Segundo o art. 46 da mesma lei, ficaram estabelecidos que os cadastros, a partir de então, fossem organizados de acordo com normas e fichas aprovadas pelo IBRA na forma indicada no regulamento, e que podem ser executados pelos órgãos de valorização regional, pelos Estados ou pelos Municípios, caso em que o Instituto Brasileiro de Reforma Agrária lhes prestará assistência técnica e financeira com o objetivo de acelerar sua realização em áreas prioritárias de Reforma Agrária. Onde serão continuamente atualizados para inclusão das novas propriedades que forem sendo constituídas e, no mínimo, de cinco em cinco anos feito o recadastramento para revisão dos dados levantados anteriormente. Importante destacar que o cadastro do rural não é de propriedades rurais, mas de imóveis rurais. O registro de propriedades é de competência dos Cartórios de Registros de Imóveis (BRASIL, 1964).

Com o objetivo de unificar as atribuições do Instituto Nacional de Desenvolvimento Rural - INDA e do Instituto Brasileiro de Reforma Agrária - IBRA, em 9 de julho de 1970, por meio do Decreto-lei nº 1.110, cria-se o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – INCRA, com a missão prioritária de realizar: “a) a reforma agrária; b) manter o cadastro nacional de imóveis rurais; e c) administrar as terras públicas da União”.

Para estruturar o cadastro dos imóveis rurais, se fez necessário a edição da lei nº 5.868/72, que cria o Sistema Nacional de Cadastro Rural – SNCR, ficando a cargo do INCRA, e segundo o seu art. 2º, ficam obrigados a prestar declaração de cadastro, nos prazos e para os fins a que se refere o artigo anterior, todos os proprietários, titulares de domínio útil ou possuidores a qualquer título de imóveis rurais que sejam ou possam ser destinados à exploração agrícola, pecuária, extrativa vegetal ou agroindustrial, como definido no item I do Art. 4º Lei 4504/1964 (BRASIL, 1972).

O cadastro tem como uma das principais finalidades primordiais para o território brasileiro, o levantamento sistemático dos imóveis rurais, para conhecimento das condições vigentes na estrutura fundiária, com os seguintes elementos do seu regulamento:

> **a)** Detentores de imóveis rurais, para conhecimento das condições de efetiva distribuição e concentração da terra e do regime de domínio e posse vigentes; do uso temporário da terra;
>
> **b)** Terras públicas federais, estaduais e municipais, visando ao conhecimento das disponibilidades de áreas apropriadas aos programas de Reforma Agrária e Colonização e da situação dos posseiros e ocupantes de terras pública;
>
> **c)** Obtenção de dados e elementos necessários às análises microeconômicos; e
>
> **d)** Obtenção de dados e elementos, que orientem os órgãos de assistência técnica e creditícia nas tarefas de formulação de seus respectivos planos de assistência ao produtor rural (BRASIL, 1973).

Outra competência dada ainda no Estatuto da Terra, em seu art. 46, parágrafos 2º, 3º e 4º, o órgão levantar informações sobre o imóvel rural periodicamente, seguindo alguns procedimentos que são essenciais para sua classificação fundiária, definições quanto a sua viabilidade econômica, conhecimento e gestão das terras públicas, entre outros:

> § 2º Os cadastros serão organizados de acordo com normas e fichas aprovadas pelo Instituto Brasileiro de Reforma Agrária na forma indicada no regulamento, e poderão ser executados centralizadamente pelos órgãos de valorização regional, pelos Estados ou pelos Municípios, caso em que o Instituto Brasileiro de Reforma Agrária lhes prestará assistência técnica e financeira com o objetivo de acelerar sua realização em áreas prioritárias de Reforma Agrária.
>
> § 3º Os cadastros terão em vista a possibilidade de garantir a classificação, a identificação e o grupamento dos vários imóveis rurais que pertençam a um único proprietário, ainda que situados em municípios distintos, sendo fornecido ao proprietário o certificado de cadastro na forma indicada na regulamentação desta Lei.
>
> § 4º Os cadastros serão continuamente atualizados para inclusão das novas propriedades que forem sendo constituídas e, no mínimo, de cinco em cinco anos serão feitas revisões gerais para atualização das fichas já levantadas (BRASIL, 1964).

Com as informações levantadas sobre os imóveis rurais alguns dos aspectos que devem ser considerados de importância para o uso e manutenção do Cadastro Territorial e sua capacidade de funcionar como ferramenta de gestão fundiária do país, podendo-se adotar várias políticas públicas mais eficientes, entre outros, o planejamento rural e urbano e ações de regularização fundiária, promovendo o desenvolvimento econômico sustentável do município e da população (CARNEIRO, 2005, apud LAZARO; FURTADO; CHUERUMBIM, 2016).

O Cadastro Rural é o conjunto de informações relativas a cada imóvel rural. Essas informações podem ser representadas em forma de mapas, fichas individuais, que são necessárias e suficientes para as apreciações das condições de sua titulação; informação do uso dado às terras; condições de ocupação; outras informações de natureza social e econômica que se tornarem necessárias em nível de propriedade.

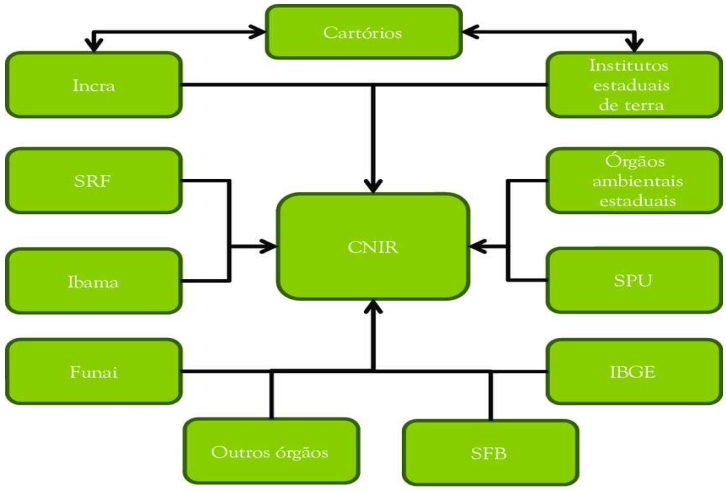
Portanto, o cadastro é o principal instrumento de apoio dos registros de direitos de propriedade, pois é apenas por meio do cadastramento e mapeamento que se tem as garantias para um bom funcionamento do registro ao localizar as parcelas e assim evitar sobreposições e outros problemas. O cadastro, no entanto, deve primar pela cobertura completa de um país para ser viável. Certamente o cadastro também pode viabilizar a tributação da terra, a adequada gestão do território e o seu planejamento (REYDON; FELÍCIO, 2015).

2.6.1 Iniciativas recentes para a administração fundiária por meio do cadastro rural

O sistema cadastral teve um aperfeiçoamento com a publicação da Lei 10.267 em 28 de agosto de 2001, criado o Cadastro Nacional de Imóveis Rurais - CNIR, que terá base comum de informações, gerenciada conjuntamente pelo INCRA e pela Secretaria da Receita Federal, produzida e compartilhada pelas diversas instituições públicas federais e estaduais produtoras e usuárias de informações sobre o meio rural brasileiro. Tem-se como inovação a necessidade de além de se levantar as informações literais, passa-se a obrigatoriedade de georreferenciamento dos imóveis rurais, onde poderá ser identificado em base cartográfica a sua localização, evitando assim, sobreposições.

O CNIR, com estrutura de funcionamento apresentado na Figura 3 terá a competência de gerenciar informações que serão compartilhadas, por aqueles que participarão do processo de manutenção e inserção de dados fundiários. Em seu paragrafo 2, fica designado o INCRA e a Receita Federal do Brasil, como gerenciadores destas informações que serão produzidas e compartilhada pelas diversas instituições públicas federais e estaduais produtoras e usuárias de informações do meio rural brasileiro.

Figura 3 - Bases de informações para o CNIR



Legenda: CNIR (Cadastro Nacional de Imóveis Rurais); SFB (Serviço Florestal Brasileiro); SPU (Secretaria de Patrimônio da União); SRF (Secretaria da Receita Federal)

Fonte: Adaptado de Barreto et al., 2008.

O compartilhamento das bases de dados que comporão o CNIR, precisam de uma regulamentação para ter acesso a todas as informações de seu interesse, o que pode permitir o desenvolvimento de políticas e resolução de problemas fundiários de natureza jurídica, de acordo com o paragrafo 4º, artigo segundo:

> Integrarão o CNIR as bases próprias de informações produzidas e gerenciadas pelas instituições participantes, constituídas por dados específicos de seus interesses, que poderão por elas ser compartilhados, respeitadas as normas regulamentadoras de cada entidade (BRASIL, 1972)

Enquanto não há avanço no CNIR, o sistema que está sendo utilizado para o cadastro rural é o SNCR, sendo fixado pela Instrução Normativa nº 82/2015, que foi editada com o objetivo aperfeiçoar, disciplinar e uniformizar os procedimentos de atualização cadastral de imóveis rurais, a serem realizadas nas Superintendências Regionais do INCRA, e pelos

parceiros que são as Unidades Municipais de Cadastramento – UMC, após firmados Acordos de Cooperação Técnica com as Prefeituras Municipais, bem como a possibilidade de atualização do imóvel pelo proprietário acessando a internet. Cabe aqui destacar que o hoje existem mais 4(quatro) cadastros de terras, com diferentes temáticas e gerenciais distintas, além do SNCR que é mantido INCRA , estão trabalhando com cadastro de informações rurais, mas assemelham nos dados coletados, dos quais:

I. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE, realiza o censo agropecuário, que tem finalidade conhecer as características e a produção de todos os estabelecimentos agropecuários do território brasileiro. O *Censo Agropecuário*, é a principal e mais completa investigação estatística e territorial sobre a produção agropecuária do país.

II. O Ministério do Meio Ambiente, que realiza o **Cadastro Ambiental Rural - CAR,** Criado pela Lei nº 12.651/2012, é um registro público eletrônico de âmbito nacional, obrigatório para todos os imóveis rurais, com a finalidade de integrar as informações ambientais das propriedades e posses rurais referentes às Áreas de Preservação Permanente - APP, de uso restrito, de Reserva Legal, de remanescentes de florestas e demais formas de vegetação nativa, e das áreas consolidadas, compondo base de dados para controle, monitoramento, planejamento ambiental e econômico e combate ao desmatamento.

III. Receita Federal que mantém o CAFIR, cadastro dos imóveis rurais para fins fiscais, criado pela Instrução Normativa SRF nº 272 de 2002, contem as informações cadastrais dos imóveis rurais obtidas por meio da inscrição do imóvel rural ou pela Declaração de Imposto Territorial Rural, seus titulares e, se for o caso, os condôminos e compossuidores. Estão obrigados à inscrição no CAFIR todos os imóveis rurais, mesmo os que gozam de imunidade ou isenção do Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural (ITR).

IV. Sistema Nacional de Gestão de Informações Territoriais (SINTER)

Foi criado em 2016 para integrar um banco de dados espaciais, e permitir o tráfego de dados jurídicos produzidos pelos serviços de registros públicos ao fluxo de dados fiscais. É uma ferramenta de gestão pública com dados cadastrais e geoespaciais dos imóveis urbanos e rurais registrados na União, nos estados, nos municípios e no

Distrito Federal (art. 1º, decreto nº 8.764/2016). O SINTER será administrado pela Secretaria da Receita Federal do Brasil e suas informações serão atualizadas a cada ato registral assinado digitalmente pelo Oficial de Registro.

Cabe aqui destacar que existe hoje uma integração entre os cadastros do INCRA e da Receita Federal, através do Cadastro Nacional de Imóveis Rurais – CNIR, criado pela Lei 10.267/2001, que é uma base comum de informações, gerenciada conjuntamente pela Secretaria da Receita Federal do Brasil - RFB e pelo Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária - Incra, a serem produzidas e compartilhadas pelas instituições públicas produtoras e usuárias de informações sobre o meio rural brasileiro.

No entanto, os benefícios em relação a integração do CNIR do INCRA com os cartórios ainda não ocorreu. Essa troca de informações poderia gerar mais segurança jurídica aos imóveis cadastrados no SNCR, gerando um fluxo de troca de informações entre os dois bancos de dados.

A lei 10.267/2001 também não avançou no aspecto do georreferenciamento de imóveis rurais para o pequeno agricultor, pois ao longo de sua existência teve seus prazos de implementação prorrogados por diversas vezes, inclusive, alterando o art. 8º do Decreto 4449 de 30 de outubro de 2002, tirando a responsabilidade do Estado para não mais arcar com a medição de imóveis rurais de até 4(quatro) módulos fiscais.

Gerou ainda, devido a busca por mais eficiência um nicho de mercado na topografia que encareceram os serviços para produção de plantas e memoriais, devido as normas técnicas do INCRA que passaram a exigir uma precisão posicional de 50 centímetros nas medições e consequentemente investimentos em novas tecnologias.

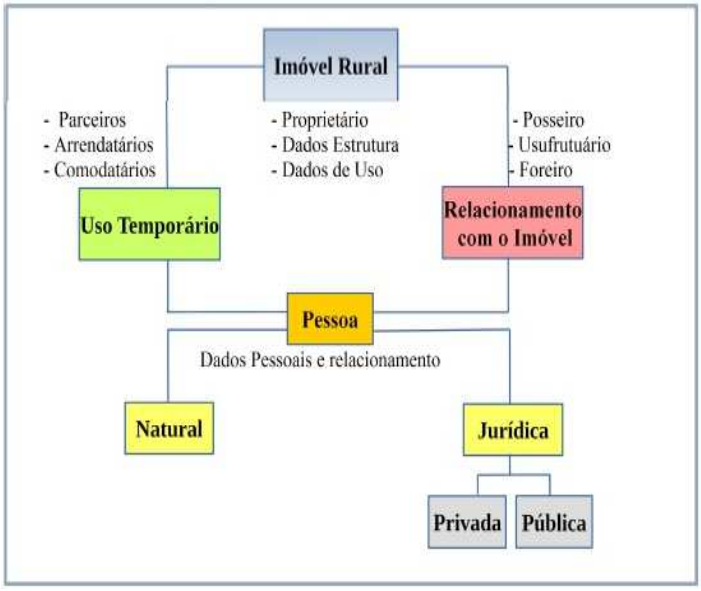
2.6.2 A gestão do Cadastro Rural pelo Sistema Nacional de Cadastro Rural

Com o advento da Lei nº 5.868, de 12 de dezembro de 1972, foi instituído o SNCR, que teve, como finalidade primordial, a integração e sistematização da coleta pesquisa e tratamento de dados e informações sobre o uso e posse da terra. Sendo estruturado pelo Cadastro de Imóveis Rurais, pelo Cadastro de Proprietários de Imóveis Rurais, pelo Cadastro

de Arrendatários e Parceiros e pelo Cadastro de Terras Públicas, conforme Figura 4 (BRASIL, 1972).

O cadastro rural brasileiro é centralizado e administrado pelo governo federal e estruturado pelo INCRA, que gerencia o SNCR, nos termos do artigo 3º do decreto nº 72.106, de 18/4/1973. Realiza a promoção do ordenamento da estrutura fundiária nacional, desenvolve trabalhos que abrangem estudos para o zoneamento do país em regiões homogêneas – com foco nas questões socioeconômicas e das características da estrutura agrária (BRASIL, 1973).

Figura 4 - Diagrama simplificado de fluxo do SNCR



Fonte: INCRA/DFC1 – Portal INCRA: www.incra.gov.br/dfc

O cadastro subsidia o INCRA com informações para definição dos critérios de fixação da fração mínima de parcelamento e do Módulo Fiscal. Além disso, promove estudos e diagnósticos sobre a estrutura fundiária nacional, mercados de terras, controle do arrendamento e aquisição de imóveis rurais por estrangeiros, sistemas de produção e cadeias produtivas. E, principalmente, a classificação fundiária dos imóveis rurais.

Por meio do Sistema Nacional de Cadastro Rural (SNCR) o INCRA averígua e afere o Módulo Fiscal (MF)[7], das propriedades rurais em todo o Brasil. Os Índices Cadastrais

[7] Módulo Fiscal é uma unidade de medida, em hectares, cujo valor 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.

determinam o tamanho médio das propriedades, classificados de acordo com Quadro 2.

Quadro 2 - Classificação dos imóveis rurais por módulo fiscal

Classificação de propriedades Rurais - Brasil	
Minifúndio	abaixo de 1 Módulo Fiscal
Pequena Propriedade	entre 1 e 4 Módulo Fiscais
Média Propriedade	mais de 4 a 15 Módulos Fiscais
Grande Propriedade	Acima de 15 módulos fiscais

Fonte: Lei 4504/64 - Estatuto da Terra, elaborado pelo autor, 2019

Promove, ainda, a identificação e a classificação do imóvel rural, mediante ações de fiscalização cadastral, contribuindo para a erradicação do trabalho escravo.

Possibilita também, a sua integração com outros sistemas de cadastro de terras, por meio do CNIR, propiciando o aumento do conhecimento e a correção da estrutura fundiária e socioeconômica do meio rural.

O principal objeto de cadastramento é o imóvel rural, que foi definido no Estatuto da Terra, no seu art. 4º como "prédio rústico de área contínua, qualquer que seja sua localização, que se destine ou possa se destinar à exploração agrícola, pecuária, extrativa vegetal, florestal ou agro-industrial", nos termos da Lei n.º 8.629, de 25 de fevereiro de 1993.

No momento da atualização cadastral, que pode ser feito em uma Sala da Cidadania do INCRA ou na Unidade Municipal de Cadastramento que será descrita mais a frente, ou ainda por meio de sítio eletrônico da Instituição. Com o cadastro atualizado o proprietário/posseiro obterá o Certificado de Cadastro de Imóvel Rural (CCIR), que lhe permitirá desmembrar, remembrar, hipotecar, hipotecar, vender ou prometer em venda o imóvel rural e para homologação de partilha amigável ou judicial “sucessão causa mortis”, de acordo com a lei 4.947, de 06 de abril de 1966. No entanto, este certificado não gera direitos possessórios e condições de comprovar domínio sobre o imóvel.

Todos os proprietários, titulares do domínio útil ou possuidores a qualquer título de imóvel rural, deverão de acordo com a Lei n.º 5.868, de 12 de dezembro de 1972, realizar seu cadastro no SNCR, conforme descritos: Proprietário, Enfiteuta ou Foreiro, Superficiário, Usufrutuário, Nu-proprietário, Posseiro a Justo Título, Posseiro por simples ocupação, Arrendatário, Parceiro, Comodatário**.**

2.6.3 A realidade cadastral brasileira

Segundo dados apurados em 31/12/2014 pelo SNCR, conforme visto Quadro 3 , a realidade fundiária de imóveis rurais cadastrados diante da área do território nacional de 851.576.704,9 milhões de hectares, são as seguintes:

Quadro 3 - total de imóveis particulares e públicos cadastrados no SNCR

Imóveis Particulares	
Total de imóveis	5.766.542
Total de área cadastrada (em hectares)	521.837.119
Área Agricultável	350.000.000
Imóveis Públicos	
Total de imóveis	9.322
Total de áreas cadastradas em (hectares)	160.062.971,85

Fonte: resumo SNCR, apuração realizada em 31/12/2014, elaborado pelo autor

Deste total de imóveis cadastrados foram levantadas as seguintes informações: os minifúndios caíram de 8,2% para 7,8% da área total de imóveis; as pequenas propriedades, de 15,6% para 14,7%; e as médias, de 20% para 17,9%. As grandes propriedades privadas e públicas foram de 56,1% para 59,6% da área total, onde 130 mil destes grandes imóveis rurais, concentram 47,23% de toda a área cadastrada no Incra. Para se ter uma ideia do que esse número representa, os 3,75 milhões de minifúndios (propriedades mínimas de terra) equivalem, somados, a quase um quinto disso: 10,2% da área total cadastrada no SNCR, conforme Quadro 4.

Quadro 4 - Indicadores comparativos de propriedade de imóveis rurais de acordo com dimensões

Categoria	**Participação área – 2010 em %**	**Participação – 2014 em %**
Minifúndio	8,20	7,80
Pequena Propriedade	15,60	14,70
Média Propriedade	20	17,9
Grande Propriedade	56,10	59,60

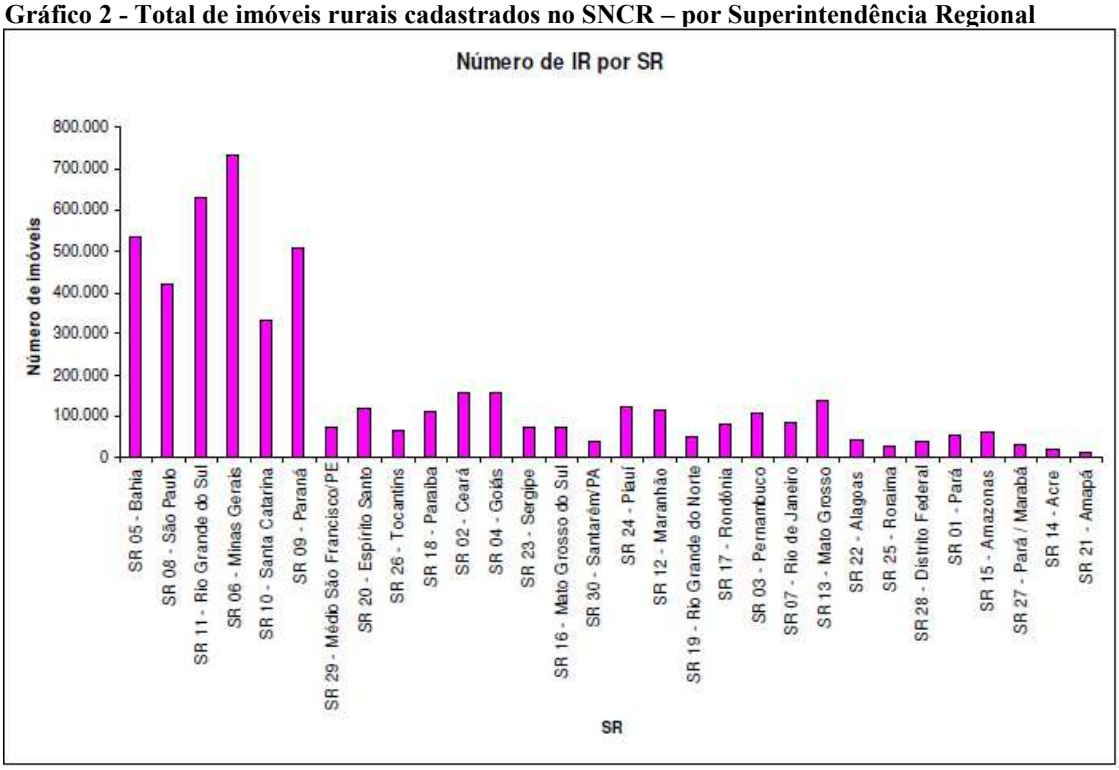
Fonte: Dados apurados pelos SNCR em 2014.

Pode-se se inferir, diante dos dados, que a concentração de terras está em posse de

um número pequeno de agricultores, o que aumenta a quantidade de pessoas sem acesso à terra. Além disso, a grande concentração de terras prejudica a produção de alimentos, visto que a maior parte da comida que vai para mesa do brasileiro, aproximadamente 70%, segundo dados apurados pelo MDA, é produzida em minifúndios. Como a área ocupada pelos latifúndios é maior, a produção nacional e grande parte das políticas públicas relacionadas com o campo estão voltadas para a produção de monoculturas para a exportação (MDA, 2017).

O número de imóveis rurais cadastrados na base do SNCR, estão distribuídos por Superintendências Regionais - SR e também pelo Estado de localização, conforme Gráfico 2 onde o maior número de imóveis rurais – IR por SR, representa uma grande concentração de pequenas e médias propriedades, como pode ser visto Sul e Sudeste do país, que historicamente tem uma forte ligação com a terra.

Gráfico 2 - Total de imóveis rurais cadastrados no SNCR – por Superintendência Regional



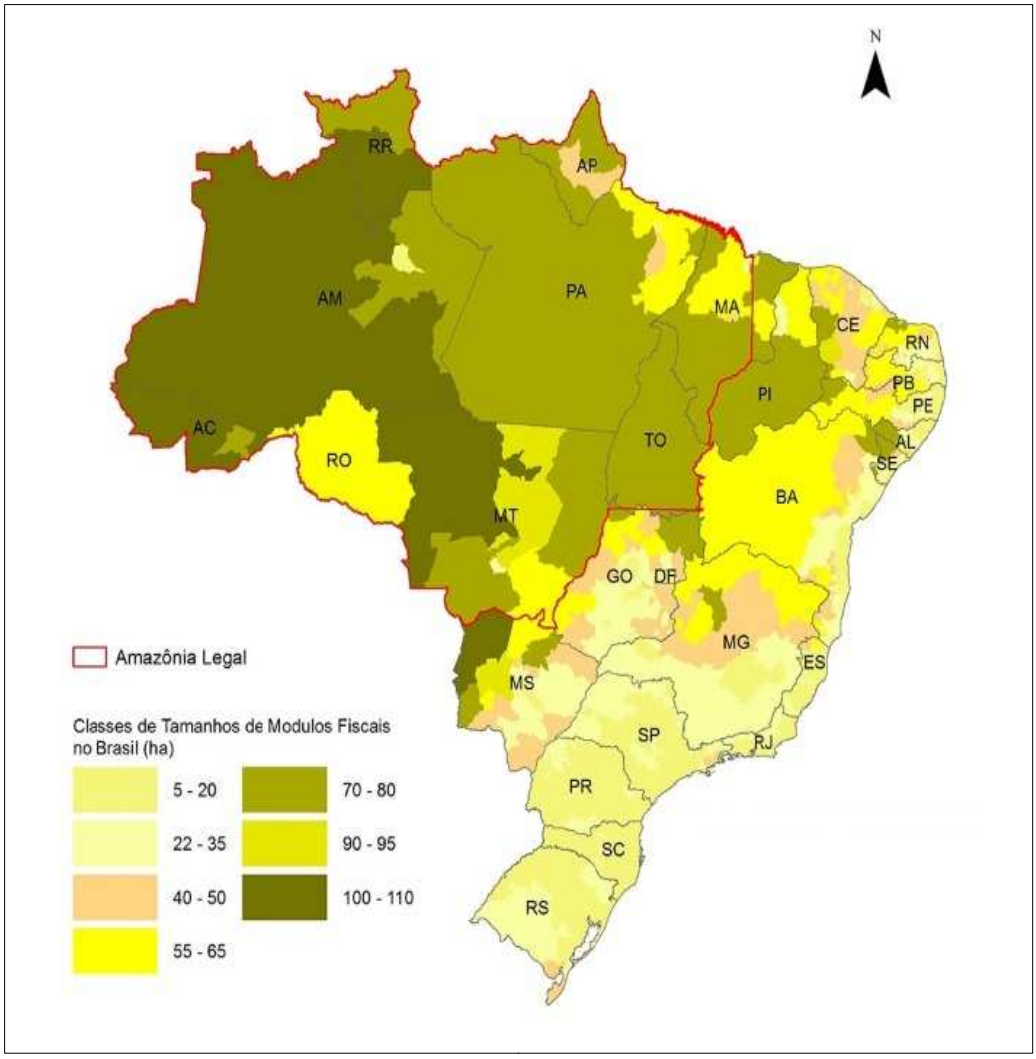
Fonte: Relatório Técnico Cadastro do INCRA - SNCR, AESP 5470, 2009.

Por outro lado, nos estados no Norte do País, pode-se observar que existe um número menor de imóveis cadastrados. Representando concentração de grandes propriedades, conforme pode ser visto no Mapa 1, o módulo fiscal é diferente em relação ao restante do

Brasil, com uma faixa de exploração de apenas 20% do imóvel, devido a floresta que deve ser preservada, com módulo médio para região em torno de 80 hectares. O programa Terra Legal tem atuado para identificar os posseiros, georreferenciar, e por fim, regularizar os imóveis.

Nas regiões sul e sudeste se concentram as áreas com menores módulos fiscais do país, com predomínio da pequena e média propriedade, que podem variar entre 5 e 20 módulos fiscais, com módulo médio de 18 hectares para as regiões. Representa ainda, um grande contingente de agricultores familiares com imóveis que ficam abaixo de 1 módulo fiscal, com nítida proliferação dos minifúndios que podem não ser assistidos pelas políticas públicas hoje disponíveis por terem áreas não passíveis de garantias para financiamentos agrícolas.

Mapa 1: Distribuição geográfica por tamanho dos módulos fiscais no Brasil



Fonte: IBGE(2010); INCRA (2012), elaborado pela Embrapa

A se destacar ainda a base cadastral que está se construindo com a efetivação do Cadastro Ambiental Rural - CAR, que obriga todos os proprietários a qualquer título de terras rurais, sejam eles públicos ou privados, segundo Art.29 da Lei n° 12.651/2012, a cadastrarem seus imóveis rurais (propriedade ou posse) e informem a situação de uso e ocupação do imóvel, com todas as suas características: ambiental, produção, utilização, forma de propriedade, etc. No Paraná foi estabelecida uma rede de parceiros, dos quais: EMATER, FAEP, FETRAF, FETAEP, Sindicatos Rurais, OCEPAR/Cooperativas, INCRA e Municípios, para orientar e auxiliar os agricultores rurais no preenchimento do CAR.

Segundo Boletim Publicado até 1º de março de 2019, conforme dados apresentados no Tabela 4, no Portal do Serviço Florestal Brasileiro – SFB, órgão responsável por gerenciar o CAR, já foram cadastrados 5,6 milhões de imóveis rurais, totalizando uma área de 481.874.674 hectares inseridos na base de dados do sistema (SFB, 2019).

Tabela 4 - Extrato Geral dos dados apurados pelo Cadastro Ambiental Rural no Brasil

	Região	Área Passível de Cadastro[1] em hectares	Área Cadastrada em hectares	Imóveis Cadastrados	Percentual de Área Cadastrada[2]
Geral Brasil	Norte	93.717.515	146.076.832	745.894	Acima de 100%
	Nordeste	76.074.156	82.759.818	1.893.510	Acima de 100%
	Centro-Oeste	129.889.570	135.809.308	449.137	Acima de 100%
	Sudeste	56.374.996	71.188.681	1.238.005	Acima de 100%
	Sul	41.780.627	46.040.034	1.337.381	Acima de 100%
Subtotal[3]		**397.836.864**	**481.874.674**	**5.663.927**	**Acima de 100%**
Unidades de Conservação[4]			32.836.553	26.670	
Total		**430.673.417**	**514.711.227**	**5.690.597**	**Acima de 100%**

[1]Área estimada com base no Censo Agropecuário 2006 (IBGE) e nas atualizações do Distrito Federal e dos estados Amapá, Amazonas, Espírito Santo, Pará e Mato Grosso
[2]Percentual calculado com base na área passível de cadastro.
[3]As informações são obtidas pelo Sistema de Cadastro Ambiental Rural (SICAR) incluindo o número de imóveis e posses cadastrados, Assentamentos da Reforma Agrária e Territórios de Povos e Comunidades Tradicionais. Não constam dados específicos dos povos tradicionais que habitam e utilizam áreas em Unidades de Conservação da Natureza de Uso Sustentável.
[4]Informações dos dados cadastrados no SICAR referentes às Unidades de Conservação da Natureza de Uso Sustentável habitadas e utilizadas por populações tradicionais.

Fonte: Extraído Portal: http://www.florestal.gov.br/documentos/car/. Acesso em 08 /04/2019

Após a conclusão deste cadastro as informações deverão ser cruzadas com as com os dados coletados pelo SNCR, para evitar duplicidade de cadastro e informações, o que pode gerar retrabalho e erros na elaboração de políticas públicas para o setor fundiário e ambiental do país. Essa necessidade é evidente quando visto no quadro apresentado acima, com as áreas passíveis de cadastro foi ultrapassado pelas áreas efetivamente cadastradas, o que torna necessário um batimento de informações.

2.6.4 A origem das Unidades Municipais de Cadastro

Com as comemorações da “Semana da Terra”, ocorrida no ano de 1965, foi dado início ao primeiro cadastramento declaratório no país, época em que foram instaladas as Unidades Municipais de Cadastramento - UMC, que celebraram convênios com as Prefeituras Municipais, que passaram a compor a Rede Auxiliar de Cadastro Rural, que passariam a fazer a coleta das declarações, funcionando assim desde então. Naquele período, foram cadastrados cerca de 3,2 milhões de imóveis rurais, perfazendo uma área em torno de 307 milhões hectares (WIKI INCRA).

Este cadastramento se estendeu até o ano de 1966 e os dados colhidos tiveram base nas informações declaradas pelos detentores dos imóveis, sem averiguação de sua legitimidade. O cadastro incluía informações sobre o proprietário/posseiro do imóvel (nome, endereço, vínculo com o imóvel), a estrutura do imóvel (localização, área, limites) e o uso do mesmo (áreas destinadas à agropecuária, não utilizadas e com benfeitorias) (WIKI INCRA)**.**

Atualmente, segundo dados no Portal do INCRA, Tabela 5, estão em funcionamento 2.669 (duas mil seiscentos e sessenta nove) UMC, que estão vinculadas as Prefeituras Municipais por meio de Acordo de Cooperação Técnica, firmada entre as Superintendências Regionais do INCRA, criando uma rede de cadastro rural para emissão de CCIR, recepção de requerimento de certidão para comprovação de trabalho no campo para fins de aposentadoria, encaminhamentos para cancelamento de áreas rurais para fins urbanos.

Tabela 5 - Quantitativo de Unidades Municipais de Cadastro por Superintendência do INCRA

Superintendência Regional	Quantidade de UMC's instaladas*	Número de Municípios por Superintendência
SR 01 - Pará	12	78
SR 02 - Ceará	120	184
SR 03 - Pernambuco	93	142
SR 04 - Goiás	68	215
SR 05 - Bahia	108	411
SR 06 - Minas Gerais	488	847
SR 07 - Rio de Janeiro	38	92
SR 08 - São Paulo	164	645
SR 09 - Paraná	357	399
SR 10 - Santa Catarina	274	293
SR 11 - Rio Grande do Sul	410	496
SR 12 - Maranhão	59	217
SR 13 - Mato Grosso	30	141
SR 14 – Acre	0	22
SR 15 - Amazonas	5	62
SR 16 - Mato Grosso do Sul	14	78
SR 17 - Rondônia	17	52
SR 18 - Paraíba	74	223
SR 19 - Rio Grande do Norte	38	167
SR 20 - Espírito Santo	80	78
SR 22 – Amapá	0	16
SR 22 - Alagoas	4	102
SR 23 - Sergipe	67	75
SR 24 - Piauí	61	223
SR 25 - Roraima	2	15
SR 26 - Tocantins	14	139
SR 27 - Marabá/PA	10	37
SR 28 - Distrito Federal e Entorno	16	44
SR 29 - Médio São Francisco/PE	44	42
SR 30 - Santarém/PA	2	28
TOTAL	2669	5563

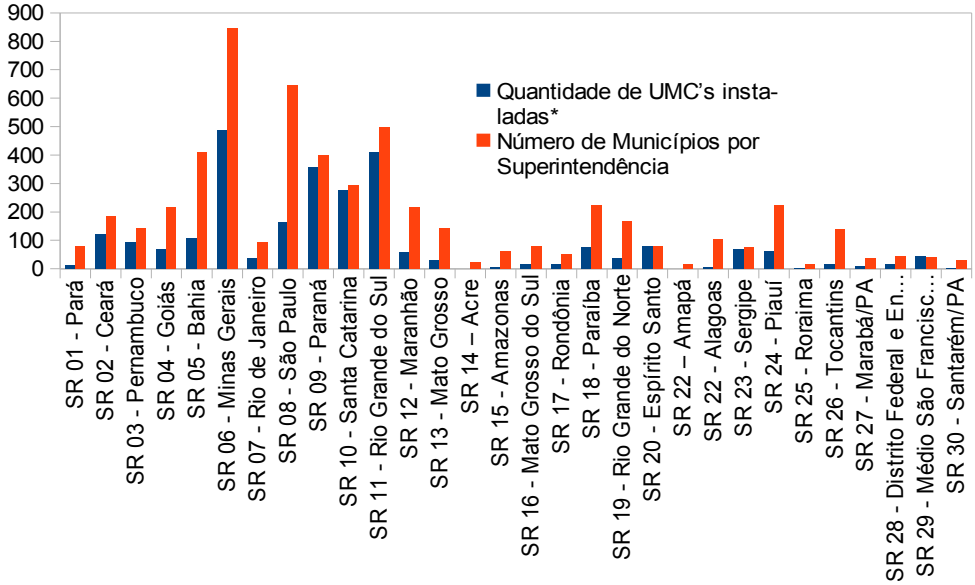
Fonte: * Elaborado pelo autor a partir de dos publicados no Portal - http://www.incra.gov.br/ccir

Os dados apresentados acima apresentam informações com a relação ao número de Unidades Municipais de Cadastro e o número de municípios por estado, conforme Gráfico 3, trazendo três constatações em relação a execução do trabalho para manutenção do Cadastro Rural. A primeira diz respeito ao número de UMC's instaladas, que são como um complemento das atividades realizadas pelos servidores do INCRA que atuam no cadastro das Superintendências, resultando na agilidade da recepção e análise das declarações para emissão do CCIR com áreas até 15 módulos fiscais – MF.

O segundo aspecto a destacar é a capilaridade dos serviços de competência do INCRA no interior das Unidades da Federação, o que tem gerado um efeito positivo e resposta mais rápida para as demandas relacionadas ao Cadastro Rural. E o terceiro, quanto

aos estados do norte do Brasil, proporcionalmente possuem algumas UMC's e em 04 (quatro) casos não tem nenhuma. Isso pode ser explicado pelo alto número de posses em terras devolutas da União.

Gráfico 3: Proporção de UMC's em relação ao número de Superintendências do INCRA



Fonte: Elaborado pelo autor, dados portal www.incra.gov.br/cadastro, acesso 05/12/2019

Essa parceria entre o INCRA e os Municípios pode representar o que Reydon e Felício (2017) consideram como um processo de governança fundiária, que tem a capacidade "de incorporar as dimensões instrumental e institucional das políticas de posse e uso das terras". Estendendo sua atuação a uma atuação participativa e tomada de decisões que vincularia todas ferramentas disponíveis na busca da " sustentabilidade socioeconômica e ambiental da terra".

Segundo dados do Relatório de Gestão da Superintendência Regional do INCRA do Paraná publicado em 2017, estão em funcionamento cerca de 354 Unidades Municipais de Cadastramento em decorrência de acordo de cooperação técnica, com uma cobertura de 87 % dos municípios, representando um alcance substancial na rede de atendimento aos proprietários/posseiros de imóveis rurais.

Portanto, as Unidades Municipais de Cadastramento - UMC representam uma ampla rede de atendimento ao cidadão, integram a Rede Nacional de Cadastro Rural, contribuindo substancialmente para a descentralização das atividades cadastrais devido sua capilaridade e o acesso do cidadão aos serviços prestados. No entanto, mesmo diante do importante papel para

as atividades cadastrais, "sua manutenção exige constante ação de capacitação, de supervisão e de fiscalização, conduzidas por esta Autarquia, implicando, para tanto na disponibilização de recursos humanos do Cadastro Rural" (WIKI INCRA).

Ao estabelecer o Plano Plurianual - PPA de 2016 – 2019, em obediência a Exercício 2016 e seguindo os regramentos da Lei nº 13.397, de 21/12/2016 a Superintendência Regional do INCRA no Paraná, estabeleceu como meta a médio prazo, conforme o Quadro 5, a ampliação do número de atualizações cadastrais no SNCR e rede de UMC instalada, através de celebração de Termo de Cooperação com as municipalidades, atingindo todo o Estado. Supervisão e fiscalização continuada da rede UMC instaladas (RG – INCRA/SR(09), 2017).

Quadro 5 - Ações de macroprocesso SR(09)INCRA – destaque para ação 2105

Descrição		Execução Física		
Ação	**Plano Orçamentário**	**Meta Física (Produto/Unidade)**	**Meta Física (Prod/Unidade)**	**Execução Física**
2105	Gerenciamento e Fiscalização do Cadastro Rural	Atualização Cadastral (und)	30.000	42.136
2114	Estruturação, Implantação e Manutenção dos Sistemas Cadastrais e Cartográficos	Sistema mantido (und)	0*	0
210U	Regularização Fundiária de Imóveis Rurais	Imóvel/Posse Regularizado (und)	130	0
210U	Georreferenciamento de Malha Fundiária Nacional	Imóvel Certificado (und)	6.655	8.657
210U	Gestão de Terras Públicas	Área Diagnosticada (ha)	74.000,0000	0,0000

Fonte: Relatório de Gestão INCRA, SR(09). Dados www.incra.gov.br/relatórios

Ainda no mesmo relatório o setor de Cadastro implantou por meio de Acordo de Cooperação Técnica mais 05(cinco) novas UMC's e renovou o acordo com mais 02 (duas), sendo que a Superintendência chegou a 363 (trezentos e sessenta e três) UMC's em 2017, na cooperação na rede de cadastro rural chegando a 91% dos municípios do Estado do Paraná. E conseguiu superar a meta de atualização cadastral, o que só pode ocorrer com a cooperação entre o INCRA e os Municípios.

2.7 AGRICULTURA FAMILIAR

Um dos principais beneficiários da política pública de regularização fundiária são os posseiros de imóveis da agricultura familiar, e para o MDA, como " a propriedade é compartilhada pela família e a atividade produtiva agropecuária é a principal fonte geradora de renda. Além disso, o agricultor familiar tem uma relação particular com a terra, seu local de trabalho e moradia. " PORTAL MDA (2018). A Lei 11.326 de julho de 2006 define as diretrizes para formulação da Política Nacional da Agricultura Familiar e os critérios para identificação desse público.

Segundo dados do Censo Agropecuário de 2006, 84,4% do total dos estabelecimentos agropecuários brasileiros pertencem a grupos familiares. São aproximadamente 4,4 milhões de estabelecimentos, sendo que a metade deles está na Região Nordeste IBGE (2006).

De acordo com o estudo, ela constitui a base econômica de 90% dos municípios brasileiros com até 20 mil habitantes; responde por 35% do produto interno bruto nacional; e absorve 40% da população economicamente ativa do país (IBGE, 2006).

E, para o fortalecimento da agricultura familiar, alguns programas estruturantes foram estabelecidos e que estão ainda hoje em execução, dos quais: Programa Bolsa Família (PBF), Programa Nacional de Apoio à Agricultura Familiar (PRONAF), Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), Sistema de Vigilância Nutricional (SISVAN).

Os programas que tem uma ligação lógica com a produção de alimentos com viés ao desenvolvimento rural e por si só representam o que pode se designar como *o locus,* da produção de alimentos não processados e que podem fornecer a segurança de abastecimento e os nutrientes necessários ao ser humano, onde destacam-se:

a) O Programa Nacional de Apoio à Agricultura Familiar (PRONAF).

O Decreto nº 1.946, de 28 de junho de 1996, cria o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar - PRONAF, com a finalidade de promover o desenvolvimento sustentável do segmento rural constituído pelos agricultores familiares, de

modo a propiciar-lhes o aumento da capacidade produtiva, a geração de empregos e a melhoria de renda.

Por meio deste programa, agricultores familiares podem acessar várias linhas de crédito de acordo como sua necessidade e o seu projeto. Podem ser projetos destinados para o custeio da safra, a atividade agroindustrial, seja para investimento em máquinas, equipamentos ou infraestrutura (PORTAL PRONAF, 2018).

b) Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE).

Segundo Portal do FNDE O Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) oferece alimentação escolar e ações de educação alimentar e nutricional a estudantes de todas as etapas da educação básica pública. O governo federal repassa, a estados, municípios e escolas federais, valores financeiros de caráter suplementar efetuados em 10 parcelas mensais (de fevereiro a novembro) para a cobertura de 200 dias letivos, conforme o número de matriculados em cada rede de ensino. FNDE (2018)

Com a Lei nº 11.947, de 16/6/2009, 30% do valor repassado pelo Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE deve ser investido na compra direta de produtos da agricultura familiar, medida que estimula o desenvolvimento econômico e sustentável das comunidades.

c) Programa de Aquisição de Alimentos (PAA).

Criado em 2003 pelo art. 19 da Lei nº 10.696, o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) é uma ação Governo Federal para colaborar com o enfrentamento da fome e da pobreza no Brasil e, ao mesmo tempo, fortalecer a agricultura familiar. Para isso, o programa utiliza mecanismos de comercialização que favorecem a aquisição direta de produtos de agricultores familiares ou de suas organizações, estimulando os processos de agregação de valor à produção. PORTAL DO MDA (2018).

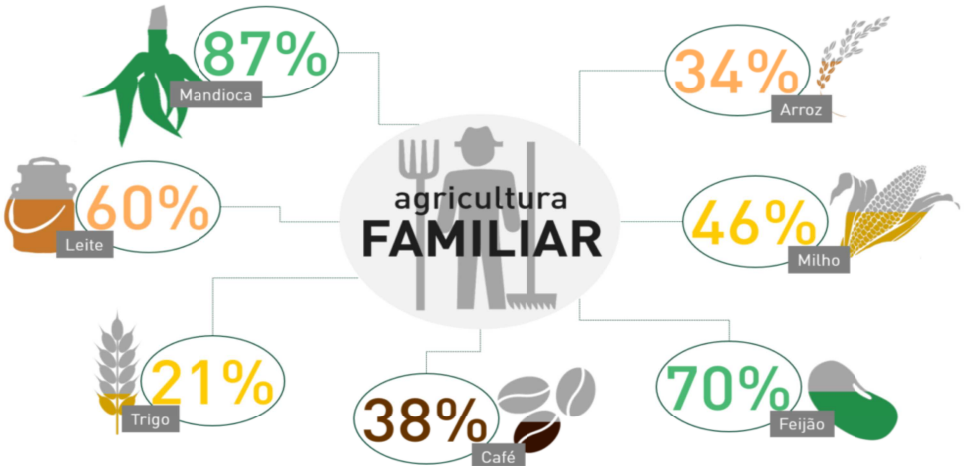
O PAA é reconhecidamente como uma política pública que foi instituído para fornecer uma alimentação saudável para merenda escolar das escolas públicas brasileiras, hospitais, restaurantes populares e outros. É coordenado por diferentes ministérios com um arranjo institucional de apoio à produção e à comercialização, tendo um preço de referência diferenciado para produção familiar, favorecendo uma aproximação entre a produção e consumo (BURLANDY, 2009).

A implementação destes programas em governos recentes convergem com o estudo apresentado por CORREIA na CPLP em (2012), para produção de alimentos que vão para mesa do brasileiro, o que demonstra a importância do seguimento tanto como gerador de renda, quanto na sua manutenção e no seu fortalecimento.

Segundo dados do Censo Agropecuário de 2006, 84,4% do total dos estabelecimentos agropecuários brasileiros pertencem a grupos familiares. São aproximadamente 4,4 milhões de estabelecimentos, sendo que a metade deles está na Região Nordeste (CENSO, 2006).

De acordo com o estudo, Figura 5 a agricultura familiar responde por 35% do produto interno bruto nacional; e absorve 40% da população economicamente ativa do país. Ainda segundo o Censo, a agricultura familiar produz 87% da mandioca, 70% do feijão, 46% do milho, 38% do café, 34% do arroz e 21% do trigo do Brasil (MDA, 2010).

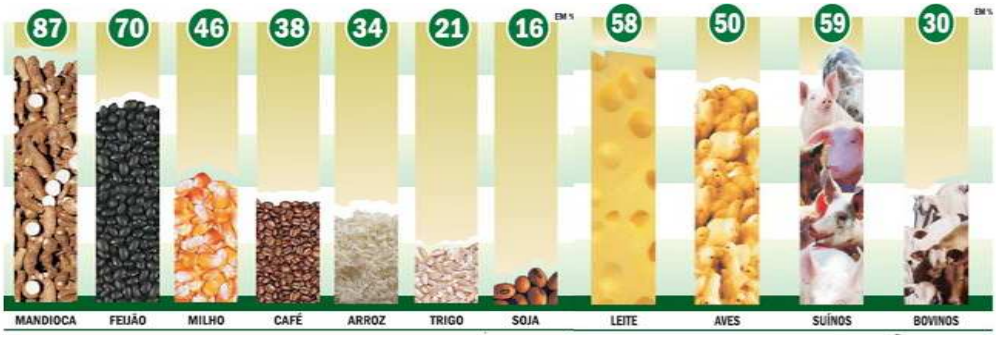
Figura 5 - alimentos produzidos pela agricultura familiar



Fonte: Ministério do Desenvolvimento Agrário, publicado em 2010

Na pecuária, é responsável por 58% da produção de leite, além de 59% do rebanho suíno, 50% das aves e 30% dos bovinos do país, conforme Figura 6. A agricultura familiar possui, portanto, importância econômica vinculada ao abastecimento do mercado interno e ao controle da inflação dos alimentos consumidos pelos brasileiros. Além disso, é responsável pela renda de 40% da população economicamente ativa do País e por mais de 70% dos brasileiros ocupados no campo (MDA, 2018).

Figura 6 - Porcentagem de grãos, carnes e derivados produzidos pela agricultura familiar



Fonte: Ministério do Desenvolvimento Agrário (2010)

Levantamento feito pelo portal Governo do Brasil mostra que a agricultura familiar tem um peso importante para a economia brasileira. Com um faturamento anual de US$ 55,2 bilhões, caso o País tivesse só a produção familiar, ainda assim estaria no top 10 do agronegócio mundial, entre os maiores produtores de alimentos (MDA, 2018).

Para Oliveira e Jaime (2016) é importante destacar que a agroindústria surge como uma nova estratégia de inovação na produção alimentos, geração de renda e desenvolvimento rural, especialmente pelas suas diferentes combinações na relação entre sujeitos e natureza, dada pelas condições socioambientais (OLIVEIRA; JAIME, apud PELEGRINI; GAZOLLA, 2009).

A expectativa dada pela comunidade internacional e pelo Brasil encontra apoio na aposta feita "na agricultura e nos agricultores ser a forma mais efectiva de combater a fome e contribuir para o desenvolvimento sustentável do país. Como já foi realçado serão os agricultores o grande activo para o desenvolvimento de cada uma das agriculturas, esquecer isso e tentar saltar etapas pode vir a parecer bem no imediato mas fatal no longo prazo." CORREIA CPLP (2012).

2.7.1 Financiamento agrícola

O crédito rural é o tipo de financiamento que auxilia os produtores rurais em qualquer atividade, desde custear a produção ou realizar investimentos, até a comercialização da produção.

O financiamento agrícola teve seus critérios estabelecido pela lei 4.595/64, que criou o Sistema Nacional de Crédito Rural – SNCR , com normas de aplicação aprovadas pelo Conselho Monetário Nacional - CMN), com suas diretrizes elaboradas pelo Banco Central e publicadas no Manual de Crédito Rural - MCR.

Os recursos são direcionados para empresas, cooperativas de produtores rurais, agricultores e pecuaristas pessoas físicas. Há 3 formas de uso, segundo o MCR.

a) custeio: voltado para o financiamento de despesas decorrentes do ciclo produtivo, como, por exemplo, a aquisição de insumos;

b) investimento: direcionado para a compra de serviços e bens utilizados em diferentes ciclos produtivos, como é o caso de reformas em benfeitorias, aquisição de equipamentos e obras de irrigação;

c) comercialização: financia as operações relativas à compra e venda de produtos — por exemplo, proteção de preços, estocagem e desconto de duplicata rural (DR).

Com relação às garantias, elas ficam a critério da instituição financeira, mas são previamente acordadas com o financiador. Entre os institutos de garantias de créditos, estão:

a)penhor agrícola;
b)alienação fiduciária;
c)hipoteca cedular ou comum; e
d)aval.

A percepção dos que acessam ao crédito segundo Abramovay (1998, apud ROCHA JUNIOR et. al 2017), é um forma para superação dos desafios da agricultura familiar, fundamentando-se, no pressuposto de que existe um potencial de geração de renda no meio rural que a sociedade não seja capaz de valorizar, e ainda, na visão de que o acesso ao crédito possibilita aos agricultores familiares emancipação da dependência clientelista a que estão ligados, possibilitando a sua inserção em mercados competitivos.

2.7.2 Desafios do financiamento agrícola

Para Rocha Junior, Cassuce e Cirino (2017) aqueles que possuem o título de

propriedade sobre o imóvel aumenta em cerca de 1,8 vezes a probabilidade de uso do PRONAF, o que condiz com estudos realizados por Alston e Libecap (1996), que resulta em maior segurança jurídica e tranquilidade para as instituições financeiras. Observa-se que, mesmo o PRONAF ser acessado por não proprietários do empreendimento – como posseiros ou arrendatários, ser proprietário da terra constitui força favorável ao uso do crédito rural.

Devido a falta de documentação relacionada a propriedade plena do imóvel rural, ocasiona dificuldades de acesso a linhas de créditos agrícola para os pequenos agricultores posseiros (ROCHA JUNIOR, et al. 2017), o que poderiam alavancar a produção das pequenas propriedades com geração de renda e promoção do desenvolvimento regional (BELIK 2000, apud AQUINO; TEIXEIRA, 2005).

A garantia de propriedade está ligada diretamente ao acesso ao crédito conforme descreve Andrade e Pero (2011, p.36) "a formalização do direito de propriedade diminui a restrição ao crédito ao proporcionar garantia para empréstimos". O que leva a crer que a documentação que garanta a propriedade tem um peso muito grande na hora da solicitação do crédito agrícola.

Ainda segundo Aquino e Teixeira (2005), um dos principais problemas para que mais recursos financeiros do crédito rural, por meio do PRONAF-Crédito, é a dificuldade no enquadramento como agricultores familiares às normas estabelecidas para concessão do crédito, portanto, estado associado a um grande processo burocrático e operacional da política.

Mas sem dúvida, os principais entraves, segundo dados levantados por Belik (2000), para concessão do PRONAF, estão associados às garantias exigidas no momento da solicitação. Fato este, que os bancos exigem garantias reais, tais como: hipoteca do imóvel, avalista, reciprocidade e outras circunstâncias que invariavelmente cria um filtro de exclusão de posseiros, assentados e outros produtores com menor capacidade financeira de participar do programa. Por esta razão, muitos agricultores mesmo com elaboração das propostas junto aos órgãos de apoio em assistência técnica, são eliminados das oportunidades de geração de renda, mesmo dos bancos oficiais, devido aos critérios de análise que devem atender os normativos de segurança bancaria (Belik 2000, apud,, AQUINO; TEIXEIRA, 2005).

Outros desafios são de ordem dos conflitos políticos, na disputa dos recursos públicos. Onde, em meio a negociações, os diferentes escalões e níveis de governo, para que sejam garantidos investimentos de médio e longo prazo, ainda que tenham que atingir alguns segmentos. Para que isto ocorra, é necessário o compromisso e adesão de todos os atores

envolvidos nos projetos e que se sejam defendidos aqueles que são prioritários. (BURLANDY, 2009).

Por outro lado, ainda, segundo Portugal (2004), existem dois aspectos importantes quanto ao futuro da agricultura familiar.

> "- Um o cenário otimista, é verificar que há vários modelos de sucesso no esforço de desenvolvimento quando os obstáculos são eliminados. Mais que isto, é verificar que as experiências de sucesso têm pressupostos comuns: organização dos produtores, qualificação da mão-de-obra, crédito, produtos com valor agregado e emprego de tecnologias adequadas desenvolvidas pela pesquisa agropecuária.
>
> - O outro, mais desafiante, é fazer que tudo isto aconteça a uma velocidade compatível com os processos de transformação que ocorrem no Brasil e num mundo caracterizado por um mercado globalizado, aberto e competitivo." Portugal (2004, apud CORREIA, p. 128, CPLP, 2012).

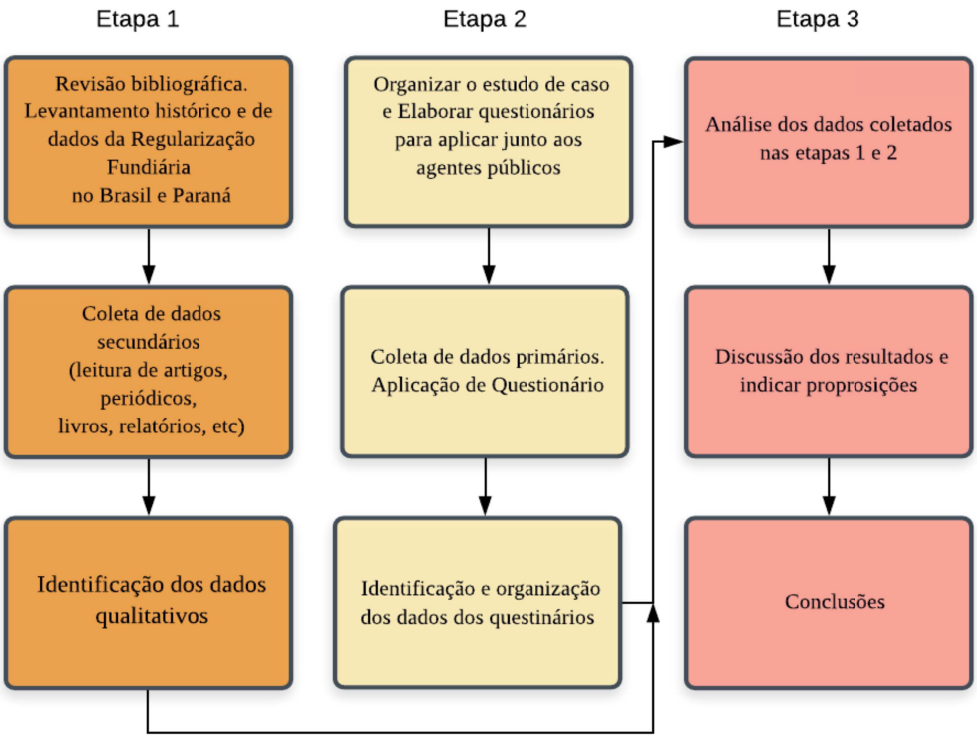
Para se inserir neste processo de transformação Schneider (2010) considera a necessidade nos processos de inovação da agricultura familiar que devem buscar a melhoria na capacidade de inter-relacionar com os mercados locais, para fornecer aos programas de merenda escolar e programas sociais. Neste sentido, os agricultores familiares necessitam desenvolver habilidades para atender a demanda dos novos consumidores que buscam economia e qualidade.

Assim, o acesso ao crédito coloca-se como meio para inserção no processo de inovação o que permitirá uma melhor capacidade de produção e consequente uma garantia de renda, o que normalmente está condicionada a regularidade do imóvel.

3 METODOLOGIA

Os procedimentos empregados para o desenvolvimento da pesquisa foram divididos em três etapas, conforme fluxograma 2. A primeira foi obtida por informações secundárias aplicado em leitura de artigos e periódicos, livros, legislação, sites que descreveram os conceitos e procedimentos que foram abordados, tanto na questão histórica quanto na política fundiária institucional do país, o que em certa medida, contribuiu na análise dos resultados da pesquisa. Trazem também, dados qualitativos sobre a percepção dos agentes públicos sobre as ações de regularização fundiária, usucapião, agricultura familiar que subsidiaram as discussões e resultados.

Fluxograma 2 - fases de aplicação da metodologia



Na Etapa 1 foram pesquisadas informações produzidas pelos órgãos oficiais, que forneceram dados atualizados sobre a realidade fundiária no Paraná e nos municípios de do Vale do Ribeira/PR, bem como dos aspectos de acesso a crédito pelos pequenos agricultores.

Foram levantados ainda, informações sobre o desenvolvimento econômico-social e a importância dos municípios pesquisados no contexto político da região. Os procedimentos desta pesquisa subsidiaram o entendimento sobre o problema, bem como o entendimento sobre os objetivos específicos, indicando o uso da Unidade Municipal de Cadastro no apoio à Regularização Fundiária nos municípios pesquisados, utilizando uma abordagem qualitativa.

Na Etapa 2 foi realizado um estudo de caso por meio de uma pesquisa exploratória, definida para levantamento dos dados primários com aplicação de 02(dois) questionários, o primeiro junto órgãos promotores e executores do programa de regularização fundiária no Estado do Paraná e o segundo junto aos agentes públicos dos municípios do Vale do Ribeira. Ao final desta etapa as informações serão reunidas para subsidiar as análises e discussões.

Na Etapa 3 foram analisados qualitativamente as informações coletadas nas etapas 1 e 2, correlacionando os dados dos questionários comparando os dados de campo com os dados da pesquisa documental. Foram analisados também os dados coletados dos agentes públicos identificando a sua percepção e confrontados com os dados da pesquisa exploratória documental, produzindo elementos necessários para as discussões e conclusões.

Quando se define questões para efetuar uma investigação para compreender determinados fenômenos, direcionamos os esforços no sentido identificar qual a percepção ou comportamento, objetivando explicar uma realidade que está estabelecida. Desta forma, a pesquisa qualitativa considera que:

> "considera que há uma relação dinâmica entre o mundo real e o sujeito, isto é, um vínculo indissociável entre o mundo objetivo e a subjetividade do sujeito que não pode ser traduzido em números. A interpretação dos fenômenos e a atribuição de significados são básicas no processo de pesquisa qualitativa. Não requer o uso de métodos e técnicas estatísticas. O ambiente natural é a fonte direta para coleta de dados e o pesquisador é o instrumento-chave. É descritiva. Os pesquisadores tendem a analisar seus dados indutivamente. O processo e seu significado são os focos principais de abordagem " (SILVA; MENEZES, 2005, p.20).

Este método é compatível para tratar de questões práticas, lançando luz sobre determinado problema ocasionado pelas diversas interações institucionais e sociais presentes nas ações investigadas para aprofundar o estudo em busca de respostas para o objeto da pesquisa.

3.1 QUESTIONÁRIOS

No levantamento das informações secundárias da etapa 2, foram utilizados questionários semi-estruturados de múltipla escolha e pergunta aberta, com objetivo de coletar dados qualitativos para identificar as diversas realidades nos diferentes contextos pela percepção dos agentes públicos executores da regularização fundiária, bem como identificar a percepção dos agentes públicos dos municípios na participação dos programas de regularização fundiária.

Os 02 (dois) questionários estão nos apêndices deste trabalho, como APÊNDICE 01 – foi aplicado junto aos agentes públicos promotores e executores do programa de regularização fundiária para buscar o contexto das ações e relações entre órgãos e opinião sobre a participação das UMC's no processo de regularização fundiária nos municípios do Vale do Ribeira. Como APÊNDICE 02, foi aplicado junto aos agentes públicos dos municípios, para identificar qual a percepção dos agentes públicos locais ligados a área da agricultura, sobre o processo de regularização fundiária no município e uma participação mais efetiva nesta ação.

Para o questionário do APÊNDICE 01 foi aplicado a 05(cinco) agentes públicos responsáveis pelos programas de regularização fundiária no Paraná, que destacamos o EMATER, SEAB, ITCG, Promotoria Pública e Colegiados Territoriais, para o levantamento de informações, agrupou-se as perguntas, conforme Quadro 6, para subsidiar a análise com base na relação dos objetivos específicos, com os seguintes assuntos:

Quadro 6 - Relação dos assuntos agrupados para subsidiar a análise do questionário do apêndice 01

Continua

Assuntos	**Assuntos agrupados para análise nos questionários**	**Relação das perguntas com os objetivos específicos**	**Questões**
- Governança Fundiária - Regularização Fundiária - Cadastro Rural - Governança Fundiária	- Uso dos dados do Cadastro Rural - Inter-relação dos agentes públicos - Participação das prefeituras na regularização	I) Averiguar se os agentes públicos utilizam informações do Cadastro na formulação dos programas de regularização fundiária.	1
		II) Averiguar como as Unidades Municipais de Cadastro Rural podem apoiar processo de regularização fundiária	2 e 3
		III) Identificar a relação entre os agentes públicos no	4,5 e 7

Assuntos	Assuntos agrupados para análise nos questionários	Relação das perguntas com os objetivos específicos	Questões
- Regularização Fundiária - Cadastro Rural	- Entraves e melhorias do processo	processo de regularização fundiária	
		IV) identificar quando e onde são aberto os processos de regularização fundiária	8,10 e 11
		V) Identificar quais os principais entraves na execução do Programa de Regularização Fundiária	6, 9 e 12
		VI) Identificar a indicação de melhorias no processo de regulização	13

Fonte: Elaborado pelo autor, 2019

Para o questionário do APÊNDICE 2 foi aplicado junto a 7 (sete) agentes públicos do município, assim, levantou-se dados considerando um agente respondente por município do Vale do Ribeira/PR, a saber: Adrianópolis, Doutor Ulysess, Itaperuçu, Bocaiuva do Sul, Tunas do Paraná, Rio Branco do Sul e Cerro Azul. Assim para realizar a análise, agrupou-se as perguntas em assuntos, conforme Quadro 7, teve os seguintes assuntos:

Quadro 7 - Relação dos assuntos agrupados para subsidiar a análise do questionário do apêndice 2

Assuntos	Assuntos agrupados para análise nos questionários	Relação das perguntas com os objetivos específicos	Questões
- Unidades de Cadastro -Regularização Fundiária	- Interrelação dos agentes públicos - Realidade do processo de regularização no município - Participação das prefeituras na regularização	I) analisar a percepção dos agentes públicos locais sobre o processo de regularização fundiária em execução no Município.	1, 2, 3, 6, 7 e 8
		II) Averiguar se os programas de regularização fundiárias tem a devida divulgação e esclarecimento juntos posseiros dos municípios.	4 e 5
		III) Identificar se as prefeituras e Unidades Municipais de Cadastro podem contribuir de forma mais efetiva no processo de regularização fundiária nos municípios pesquisados.	9, 10, 11 e 12

Fonte: Elaborado pelo autor, 2019

Esta etapa de estudo foi voltada para compreender a realidade do fenômeno específico, focado no problema pesquisado decorrente das situações descritas pelos atores envolvidos no contexto das relações de gestão, execução e programáticas.

3.1.1 Aplicação dos Questionários

Os questionários foram distribuídos nas prefeituras para serem respondidos pelo agente público do município ou órgãos ligados à questão fundiária e recolhidos posteriormente. Para os agentes públicos promotores e executores da política de regularização fundiária serão aplicados por uma visita do pesquisador.

Segundo (GIL, 2002) o método de aplicação de questionário ou entrevistas ou mesmo de uso de registros documentais, podem ser utilizados para levantamento de dados dos sujeitos. A amostra da população deve ser selecionada de acordo com as características que possibilitem a investigação da influência em determinada ocorrência, quais sejam, a gestão do programa e os problemas fundiários da região.

As informações coletados servirão ainda para analisar como objetivos específicos da pesquisa podem contribuir com a Governança Fundiária dos municípios do Vale do Ribeira/PR.

3.1.2 Critérios para Realização da Pesquisa

A aplicação do questionário atende os requisitos da Resolução CNS n 466/12, que trata da ética nas pesquisas com seres humanos, com supervisão do Comitê de Ética em Pesquisa envolvendo Seres Humanos (CEP) da UTFPR.

3.2 PESQUISA BIBLIOGRÁFICA E EXPLORATÓRIA DOCUMENTAL.

Esta parte da pesquisa está relacionada a etapa 1, realizando um resgate do histórico da questão fundiária no Brasil, com os seus desdobramentos para entender a realidade atual dos problemas fundiários do país e do estado do Paraná, especificamente nos municípios do Vale do Ribeira/PR. Esta investigação histórica da ocupação fundiária brasileira busca ainda,

caracterizar que a falta de documentação dos posseiros são resultados de uma política fundiária deficitária e carente de aperfeiçoamentos.

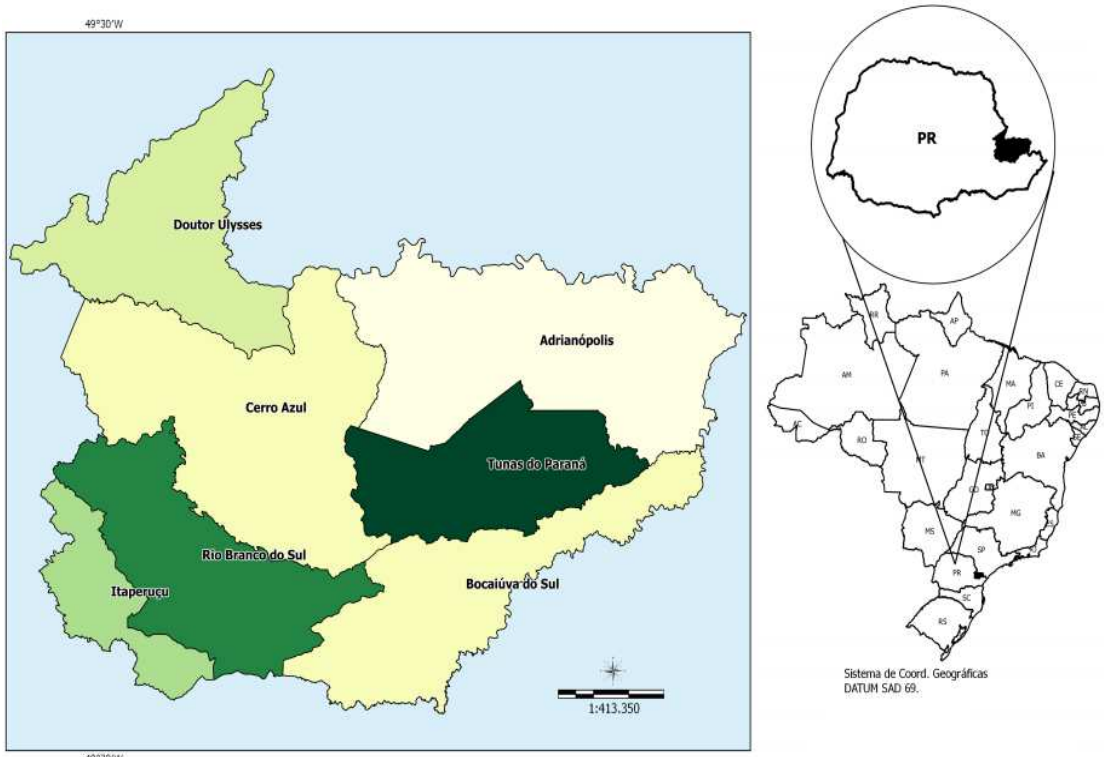
Também foram levantadas informações relativas aos procedimentos de regularização fundiária via usucapião judicial e extrajudicial, a fim de identificar os procedimentos que podem ser utilizados em alternativa ao praticado no programa PRÓ-RURAL, para dar celeridade ao trâmite no fluxo após entrada do processo via UMC's.

Segundo GIL(2002), a pesquisa documental se assemelha a pesquisa bibliográfica e os materiais pesquisados podem ser de dados que ainda não foram analisados ou que ainda precisam receber uma reelaboração de acordo com os objetivos da pesquisa. Para o autor a pesquisa documental apresenta uma série de vantagens; a) a primeira considera que os documentos como uma rica fonte estável de dados, tornando-se, portanto, importante em qualquer pesquisa de natureza histórica; b) a outra vantagem está em seu baixo custo, exigindo apenas disponibilidade de tempo para pesquisar analisar os documentos disponíveis; c) por fim, esse tipo de pesquisa não exigir contato com os sujeitos da pesquisa em razão do acesso ser difícil ou as vezes impossível.

O período pesquisado está compreendido entre os anos 2010, por coincidir com o início do Programa de Desenvolvimento Econômico e Territorial: Renda e Cidadania no Campo - PRÓ RURAL e o ano de 2017, período final das metas implantadas no programa de regularização fundiária a serem alcançadas. Serão consideradas ainda, as ações em conjunto com o ITCG para regularização fundiária no Vale do Ribeira.

E as razões que justificam a escolha do Vale do Ribeira/PR, se deu: a) em decorrência do baixo IDH e dados do IBGE, 2010; b)por ser uma região, Mapa 2 , coberta por vários programas e políticas públicas para o desenvolvimento; c) por estar na região metropolitana de Curitiba; e d) por apresentar um número considerável de imóveis rurais com documentação de posse por simples ocupação, criando uma insegurança jurídica no direito a propriedade e dificuldades no acesso a financiamentos.

Mapa 2: localização do Vale do Ribeira/PR



Fonte: Base cartográfica: IBGE, 2006, Base territorial: DETER/SDT/MDA, Elaborado em março/2015

Em estudo realizado pelo IPARDES (2007), destaca-se que o planejamento de desenvolvimento territorial adotado pelo MDA, está vinculada à perspectiva da promoção do desenvolvimento em áreas pouco desenvolvidas e estagnadas social e economicamente, sendo necessário uma intervenção, assim como concepção territorial que estava presente no Projeto de Inclusão Social e Desenvolvimento Rural Sustentável do Ministério.

Ainda na etapa 1, foram levantadas informações referentes ao número de posses por simples ocupação ou número de áreas com titulação definitiva existente no município. Esses dados foram extraídos do Sistema Nacional de Cadastro Rural. Foi realizado ainda, cruzamentos das informações coletados pelos questionários aplicados em campo e as informações secundárias coletadas durante a pesquisa documental com o objetivo de identificar se os dados do SNCR são utilizados no planejamento dos programas de regularização fundiária e averiguar se as informações do sistema podem contribuir nestas ações.

3.3 ESTUDO DE CASO

Ao trabalhar os elementos do objeto da pesquisa, a metodologia assume uma forma de pesquisa aplicada, amplamente utilizada nas ciências sociais aplicadas, o estudo de caso. Conforme aponta GIL (2002, p. 41), "embora o planejamento da pesquisa exploratória seja bastante flexível, na maioria dos casos assume a forma de pesquisa bibliográfica ou de estudo de caso". Por isto o estudo de caso passa a ser necessário, diante da falta de todas as informações que não foram cobertas pela pesquisa exploratória documental.

Segundo YIN (2005, p. 32), o estudo de caso é adotado quando o pesquisador tem poucas as informações sobre o objeto da pesquisa, prescindo uma investigação dos fenômenos no contexto da vida real. As entrevistas junto aos agentes públicos, poderão lançar luz sobre o objetivo da pesquisa que será o de propor um fluxo contínuo para abertura de processos de regularização fundiária para os municípios do Vale do Ribeiras/PR.

Nesta pesquisa, também serão testadas algumas hipóteses, relacionando-as diretamente com os resultados obtidos nos questionários e na busca das respostas para as questões norteadoras e objetivos. A análise será qualitativa com objetivo de avaliar o resultado dos questionários dos agentes públicos para identificar a percepção sobre o tema. Os resultados das análises destes dados servirão para refutação ou comprovação das hipóteses. (THIOLLENT, 1986)

As quais descritas a seguir:

a) A realização do requerimento inicial para regularização fundiária dos imóveis rurais pelos agricultores posseiros diretamente na Unidade Municipal de Cadastro, representa apoio e celeridade aos programas do Estado do Paraná.

b) A falta de documentação de propriedade do imóvel rural, afeta o acesso a políticas públicas de financiamento agrícola dos agricultores.

c) Uma relação mais efetiva entre os agentes públicos envolvidos no processo de regularização fundiária para discussão e resolução dos problemas fundiários pode significar uma boa Governança Fundiária.

4 ANÁLISE E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS

A fim de encontrar respostas para as questões norteadoras e os objetivos específicos desta pesquisa foram feitas análises que permitiram identificar como as Unidades Municipais de Cadastro podem participar do processo regularização fundiária e se colocar como alternativa para um fluxo processual menos restritivo que pode ser elaborado visando agilidade e acessibilidade para regularização fundiária dos agricultores posseiros do Vale do Ribeira. Também analisar, como se dá a atuação e a relação dos órgãos responsáveis pela execução da política de regularização fundiária no Estado do Paraná com os municípios do Vale do Ribeira.

Para isto, foram aplicados questionários junto aos agentes públicos promotores e executores da regularização fundiária no Paraná que atuam no Vale do Ribeira e também junto aos agentes públicos municipais que atuam diretamente na área das Secretárias de Agricultura ou na Unidade de Cadastro do Município.

Os questionários aplicados aos agentes públicos promotores do programa de PRÓ RURAL para Regularização Fundiária do Vale do Ribeira, conforme Quadro 1, dos quais: EMATER, SEAB, ITCG, Promotoria Pública e Colegiados Territoriais, foram realizados diretamente por este pesquisador em visita aos escritórios de atuação.

Os questionários aplicados nos sete municípios que compõem o Vale do Ribeira: Adrianópolis, Itaperuçu, Cerro Azul, Doutor Ulysses, Tunas do Paraná, Bocaiuva do Sul e Rio Branco do Sul. Os questionários foram enviados a todos os municípios precedido de uma conversa explicativa para aqueles que responderiam as questões. Verificou-se que os municípios de Doutor Ulysses, Tunas do Paraná e Cerro Azul não possuem Unidades Municipais de Cadastro, mas se dispuseram a responder o questionário, dada a importância do programa de regularização fundiária no município.

Os resultados das respostas serão apresentadas separadamente em dois grupos de agentes públicos, acompanhadas de uma análise das respostas para identificar relação com as questões norteadoras e objetivos específicos. Uma análise será sobre a percepção dos agentes públicos promotores e executores da regularização fundiária, buscando identificar o olhar para o aperfeiçoamento do processo de regularização com a participação das Unidades Municipais de Cadastro, e a outra como identificar a percepção dos municípios também como agentes

públicos, sobre os programas de regularização fundiária e sua participação no processo. Está análise será acompanhada e confrontada com as informações coletadas na pesquisa bibliográfica que identificou dados e resultados do programa.

Também foi realizada uma análise sobre como a falta de regularização fundiária pode afetar o acesso ao financiamento agrícola.

4.1 ANÁLISE DOS RESULTADOS DOS QUESTIONÁRIOS DOS AGENTES PÚBLICOS PROMOTORES E EXECUTORES DO PROGRAMA DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA NO VALE DO RIBEIRA.

Para levantar as informações foi aplicado um questionário semiestruturado, conforme apêndice 1, junto ao Gestor responsável pelo programa no órgão ou servidor que tenha sido designado para responder pela demanda no órgão ou prefeitura que trabalha.

Estes agentes públicos estão responsáveis pelas ações de elaboração e execução das ações de regularização fundiária do programa PRÓ-RURAL no Estado do Paraná, trabalhando para gerir o programa em conjunto com técnicos das prefeituras municipais envolvidas.

Para facilitar a análise agrupou-se as 13 (treze) perguntas do questionário semiestruturado em campos de investigação relacionados aos objetivos específicos, conforme descrito no quadro 6 da metodologia.

Agente 1.

O questionário foi aplicado ao Coordenador Geral de Regularização Fundiária do Instituto de Cartografia e Geociências - ITCG

O ITCG é a autarquia responsável pela política fundiária no Paraná, foi criada pela Lei 14889, de 04 de novembro de 2005, sendo estruturado por um Conselho de Administração e apoiado por quatro Diretorias: Terras, Geociências, Administrativo-Financeira e Jurídica, com a missão institucional de promover a colonização e o desenvolvimento rural, também realizar executar os serviços de: cartografia, cadastro territorial rural, estatística imobiliária, pesquisa nas áreas fundiárias, agrária, geociências e geologia.

A equipe técnica lotada na Coordenação de Regularização Fundiária do ITCG está ligada a Diretoria de Terras, composta por uma equipe reduzida, para cuidar da regularização fundiária em todo o Estado do Paraná. Ainda há de se considerar que muitos estão em vias de se aposentar.

Agente 2

O segundo respondente é servidor do Instituto Paranaense de Assistência Técnica e Extensão Rural – EMATER, trabalha como gerente regional e responsável na empresa. A autarquia tem por finalidade promover o desenvolvimento tecnológico, sócio-econômico, político e cultural da família rural e seu meio, atuando em conjunto com a população rural e suas organizações. A EMATER, criada pela Lei Estadual nº 6.969, de 26 de dezembro de 1977, e transformada em Autarquia sob a denominação de Instituto Paranaense de Assistência Técnica e Extensão Rural – EMATER, integrante da Administração Indireta do Estado, conforme dispõe o artigo 7º, inciso I da Lei nº 8.485, de 03 de junho de 1987.

Agente 3

O terceiro respondente é servidor da Secretaria de Agricultura e Abastecimento – SEAB, teve as atividades iniciadas em 18 de setembro de 1944, por meio do Decreto Lei nº 251, responsável pela execução das políticas públicas dedicadas ao setor agropecuário, pesqueiro e de abastecimento. Desenvolve pesquisas voltadas para avaliações da produção e do mercado agropecuário. Responsável pela fiscalização da produção agrícola e vegetal, com objetivo de garantir a qualidade sanitária da produção e a sustentabilidade ambiental do processo de produção.

A SEAB também é responsável pela assistência técnica e extensão rural, atua ainda no fomento da produção agropecuária, na classificação de produtos e executa as políticas de abastecimento.

Agente 4

A pessoa que respondeu o questionário é servidora do Núcleo Itinerante das Questões Fundiárias e Urbanísticas - NUFURB da Defensora Pública responsável pelas petições de ações de usucapião junto a Justiça do Estado do Paraná. A Defensoria Pública do

Estado do Paraná tem o dever de orientar, promover os direitos humanos e defender os interesses do cidadão, garantido-lhe a assistência jurídica de forma integral e sem custos, para aqueles que não pode pagá-las. A Defensoria do Estado do Paraná foi criada pela Lei Complementar Estadual nº 55/1991 e estruturada pela Lei Complementar nº 136/2011, está presente em 17 comarcas espalhadas pelo Estado.

O NUFURB tem a tarefa institucional de estabelecer meios para garantir diretos a moradia no campo ou na cidade, atuando em ações judiciais e extrajudiciais de conflitos fundiários no Estado do Paraná, atendendo principalmente os que estão a margem do acesso à justiça. Atua com objetivo da regularização fundiária para levar segurança jurídica para aqueles que estão em imóveis irregulares.

Agente 5

A pessoa que respondeu o questionário é técnica da EMATER, trabalhou no programa PRÓ RURAL entre os anos de 2011 e 2017, atuou como articuladora territorial no Vale do Ribeira e hoje está trabalhando na Regional da empresa em Curitiba, na Coordenação de Projetos. O papel da articulação territorial esta vinculada em analisar, selecionar e priorizar o que é demandado pelos municípios onde estão ocorrendo as ações do programa, fazendo um recorte dos casos prioritários e que se enquadrem no critério para regularização.

4.1.1 Utilização das informações dos dados do SNCR no programa

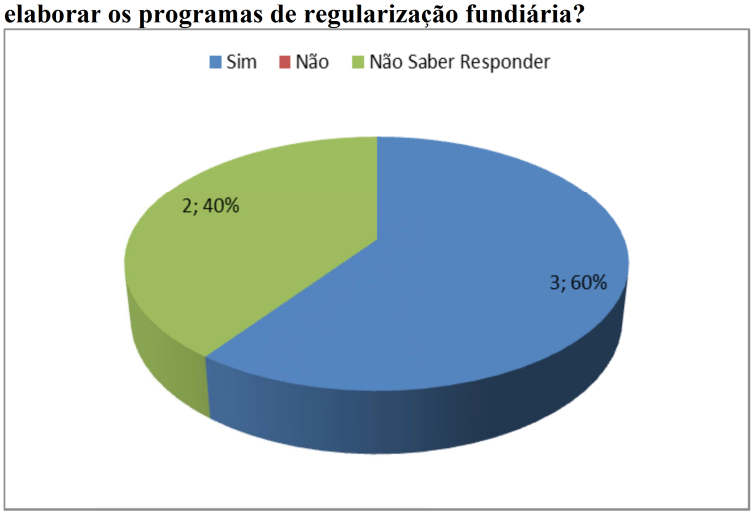
Esta pergunta na pesquisa apresenta os resultados, Quadro 8, de como os agentes públicos têm utilizado Cadastro Rural como subsídio na elaboração dos programas e ações de regularização fundiária no Estado, visto as informações que possuem dados relevantes sobre os posseiros no município. Esse é um dos principais instrumentos na governança fundiária do Brasil e é utilizado para elaboração de políticas públicas do Governo Federal para o desenvolvimento regional.

Quadro 8 - respostas sobre uso cadastro rural pelo agentes públicos formuladores do programa

Agente	I) Averiguar a utilização ou não das informações do SNCR na formulação dos programas de regularização fundiária.
1	**O respondente não soube informar sobre a utilização de dados do Cadastro Rural do INCRA para elaboração os programas de regularização Fundiária**. Informou que pode ser que o município, onde a regularização esteja sendo executado, **tenha fornecido as informações por meio das UMC's**, mas o ITCG não tomou conhecimento se isso ocorreu ou não.
2	**O respondente disse que as informações do Cadastro Rural são utilizadas para elaboração dos programas para regularizar posseiros no Estado**. Informa que as prefeituras têm participado na formulação das ações juntos aos agricultores, auxiliando com servidores e prestando informações aos interessados.
3	O respondente disse que para elaborar **os programas de regularização fundiária as informações do cadastro rural do INCRA são utilizadas**. Diz que as prefeituras participam do processo de regularização fundiária no município.
4	**A respondente disse que as informações do Cadastro do INCRA são utilizadas para elaborar as políticas de regularização fundiária no Estado.** Respondeu ainda que o **processo pode melhorar com um maior número de servidores qualificados** para realizar os trabalhos de regularização fundiária.
5	Não soube informar se as informações do cadastro rural são utilizadas para ajudar na elaboração de ações de regularização fundiária, também não sabe informar sobre a atuação da Unidade Municipal de Cadastro nos Municípios.

As informações prestadas pelos agentes públicos são discordantes, provavelmente cada órgão que compõem o grupo gestor do PRÓ-RURAL tenha atuado dentro da sua expertise, como área de direito, fundiário, extensionista rural entre outros. O que pode ter levado a responderem no campo de seu conhecimento, apresentando uma divergência natural no aspecto do uso ou não das informações do cadastro rural, conforme pode descrito no Gráfico 4.

Gráfico 4: As informações do cadastro rural são utilizadas para elaborar os programas de regularização fundiária?



Fonte: Elaborado pelo autor

Para se ter uma ideia, os resultados apresentados pelos 5(cinco) agentes que responderam o questionário, 02 (dois) não souberam responder e 3(três) informaram que os dados do cadastro são utilizados, e pelo perfil do órgão que atuam, estão ligados a questão fundiária, mas um dos agentes que trabalha diretamente na regularização de terras devolutas, disse que as informações "podem" estar sendo repassadas pela UMC do município, o que não significa uma certeza sobre o uso das informações do cadastro.

Os dados do cadastro rural quando utilizados, pode ser um importante instrumento para subsidiar as questões econômicas, sociais, jurídicas e técnicas do território a ser trabalhado, onde os gestores e administradores poderão atuar com um melhor dimensionamento das situações a serem enfrentadas, no caso concreto a regularização fundiária, traduzindo-se na boa governança fundiária (REYDON; FELÍCIO, 2017).

Essas informações estão acessíveis para o planejamento e o desenvolvimento territorial rural, tanto pela identificação dos pequenos agricultores e produtores rurais, quanto dos médios e grandes, com dados de produção, ocupação e situação jurídica. Os dados do SNCR quando tratados e distribuídos, servem de fonte continua para formulação de políticas públicas, evitando assim, a concentração de propriedades rurais e proliferação dos minifúndios.

Os resultados, portanto, demonstram que os agentes públicos utilizaram as informações do Cadastro do INCRA para formular as políticas públicas, mas as informações não foram do conhecimento de todos os membros coordenadores do PRÓ RURAL.

4.1.2 Participação das Unidades de Cadastro na Regularização Fundiária

Este questionamento, identificados no Quadro 9, é muito relevante para a proposição inicial, por isto tem o objetivo de averiguar a percepção dos agentes públicos promotores da regularização fundiária no Estado sobre a participação ou não das Unidades Municipais de Cadastro como uma fonte de apoio e auxílio no fluxo dos processos de regularização fundiária.

Isso se dá pela relevância das atividades que exercem junto aos agricultores. São os agentes públicos municipais que conhecem a realidade dos agricultores da região que trabalham, e em muitos casos, pela visita *in loco,* com escritório de atendimento dentro da prefeitura funcionando o ano inteiro.

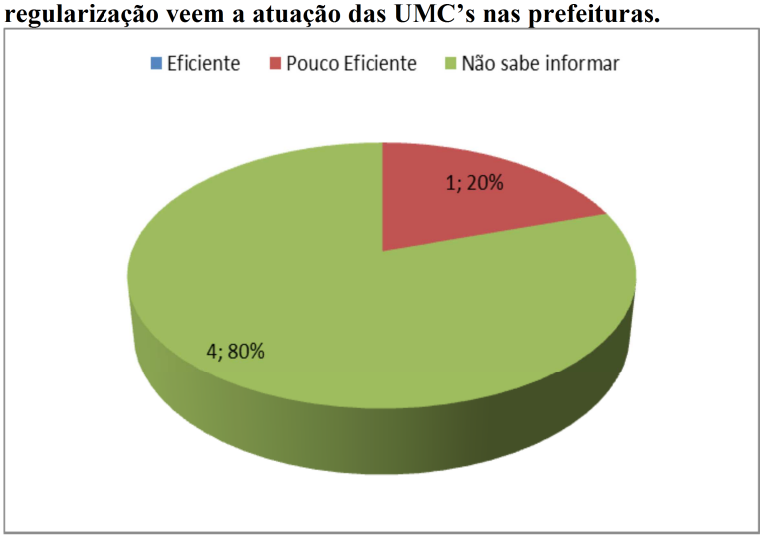
Quadro 9 - respostas sobre a participação das UMC's na regularização

Agente	II) averiguar a participação das Unidades Municipais de Cadastro no processo de regularização fundiária
1	A pessoa que respondeu informou que não tem conhecimento de como funciona as Unidades Municipais de Cadastro nos Municípios. **Mas entende que essas unidades podem contribuir na recepção do requerimento para a regularização dos posseiros**. Também vê que as informações sobre os posseiros e agricultores sem documentos no município podem ser compartilhadas com o ITCG. Na visão do agente público a prefeitura dispor de servidores para apoiar o processo de regularização.
2	O respondente informa que não tem conhecimento da atuação das Unidades de Cadastro do INCRA nos Municípios. **Mas que as essas unidades de cadastro conhecem os agricultores e tem informações sobre eles podem servir como uma importa fonte de informações e recepção dos processos .**
3	Respondeu desconhecer a atuação das unidades municipais de cadastro **e não sabe informar como podem participar do processo de regularização no município.**
4	A respondente informa que as Unidades de Cadastro do INCRA nas prefeituras são pouco eficientes na sua atuação, **mas que podem auxiliar na recepção de requerimentos iniciais de regularização fundiária e preparar a documentação**, **digitalizar e encaminhar para o envio aos órgãos responsáveis.**
5	Respondeu que as Unidades de Cadastro podem atuar prestando informações aos agricultores **e recepcionando os requerimentos iniciais de regularização dos posseiros.**

Para a maioria dos agentes públicos a atuação das UMC's nas prefeituras são desconhecidas, conforme descrito no Gráfico 5. Importante lembrar que a atuação destes agentes, conforme descrito no capítulo 2, representa uma ampla rede de atendimento ao cidadão, integrando uma Rede Nacional de Cadastro Rural, contribuindo substancialmente para a descentralização das atividades cadastrais devido sua capilaridade e o acesso aos

agricultores aos serviços nela prestados. Esse desconhecimento pode ser em razão da pequena participação das prefeituras como será visto mais adiante.

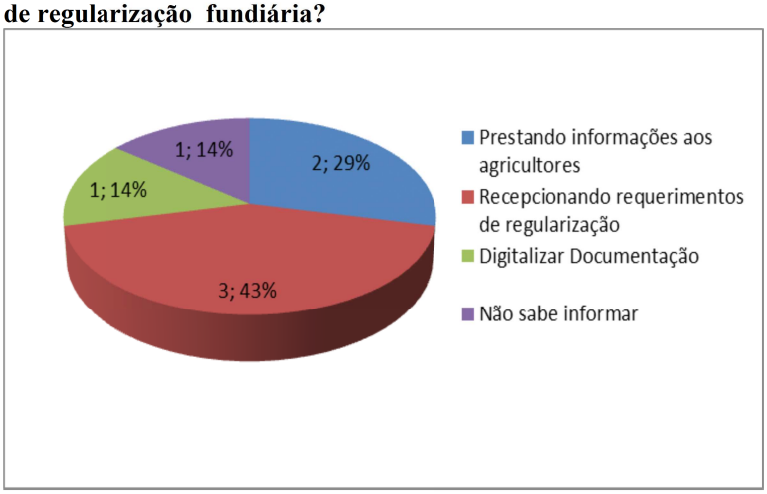
Gráfico 5: Como os agentes promotores do programa de regularização veem a atuação das UMC's nas prefeituras.



Fonte: Elaborado pelo autor

Por outro lado, responderam que essas unidades podem auxiliar na orientação sobre a documentação, recepção dos requerimentos e também digitalização e envio dos processos de regularização fundiária aos órgãos responsáveis. Essa contribuição é pertinente devido a relação e proximidade do agricultor com o funcionário da prefeitura, que muitas vezes também trabalha com nota do produtor, emissão de documentação pessoal e outros serviços ligados aos agricultores, conforme descritos no Gráfico 6.

Gráfico 6: De que modo as UMC's podem contribuir no processo de regularização fundiária?



Fonte: Elaborado pelo autor

Diante disso, percebe-se que as ações do programa foram elaboradas sem considerar os aspectos de recursos disponíveis que as prefeituras poderiam oferecer, além de prestar apenas informações e cooperar na mobilização dos agricultores.

Portanto, os resultados apontam para uma parceria que se vê hoje entre o INCRA e os Municípios, ampliada para a participação do Estado do Paraná, o que representaria uma ação clara de governança fundiária, que tem a capacidade "de incorporar as dimensões instrumental e institucional das políticas de posse e uso das terras" (REYDON; FELÍCIO, 2017).

Atualmente existe uma parceria entre o Estado e o Governo Federal por meio da SEAD, que prevê transferência de recursos no apoio a regularização fundiária de terras devolutas estaduais. E, observa-se aqui uma possível junção de forças públicas que pode ser estabelecida ou arranjada por meio de Termo de Cooperação Técnica entre os órgãos e entes públicos envolvidos de alguma forma na questão fundiária no Estado, com a participação operacional das UMC's.

Os resultados apresentados pelas respostas confirmam a hipótese de que o requerimento inicial para regularização fundiária dos imóveis rurais pelos agricultores posseiros pode ser realizado diretamente na Unidade Municipal de Cadastro, representando um apoio e celeridade aos programas do Estado do Paraná e um local onde podem requerer a regularização de suas posses a qualquer tempo.

4.1.3 Relação entre os agentes públicos no processo de regularização fundiária.

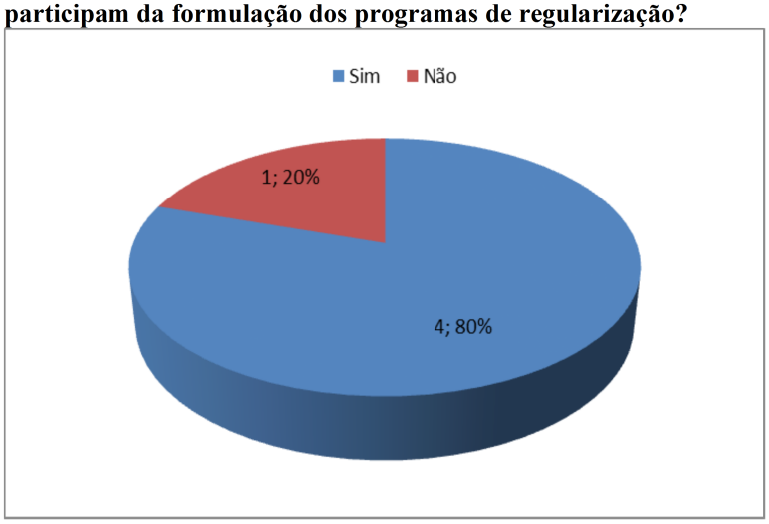
Estas questões servem para avaliar como ocorre a relação entre os agentes públicos envolvidos na regularização fundiária no nível de organização, execução e integração deste público que está a frente do programa, seja como integrante dos conselhos territorial e municipal ou mesmo os técnicos das prefeituras municipais, gestores do programa ou outras organizações envolvidas, conforme Quadro 10.

Quadro 10 - respostas sobre a relação entre agentes públicos no processo de regularização fundiária

Agente	III) identificar a relação entre os agentes públicos responsáveis direta ou indiretamente no processo de regularização fundiária no Estado.
1	Segundo a respondente, **existe uma participação efetiva dos agentes públicos na formulação dos programas de regularização fundiária no município. Esses mesmos órgãos participam da mobilização e divulgação nos municípios abrangidos pelo programa PRÓ-RURAL**. Também aponta que a divulgação do programa ocorre pelas prefeituras, Sindicatos, Emater, ITCG e Audiências públicas, através de um evento de abertura com a comunidade e os agricultores do município.
2	O respondente informou que **todos os órgãos ligados as questões fundiárias participam elaboração dos programas** e a relação e a relação institucional é boa. **Informa que as divulgações são pelas prefeituras, sindicatos, Emater e ITCG, e audiências para divulgação do programa nos municípios que iniciarão os trabalhos** e auxiliando com os servidores da prefeitura.
3	Segundo o respondente **as prefeituras participam do processo de Regularização Fundiária no município, ajudando a formular as ações que serão executadas junto aos agricultores e prestando as informações de esclarecimento** de como será o processo para regularizar os posseiros. Bem como os órgãos ligados a questão agrária e fundiárias no Estado, participam da formulação dos programas de regularização fundiária nos municípios. **Informa que a divulgação tem ocorrido pelas prefeituras, sindicatos, Emater e ITCG e audiências públicas para divulgação do programa**
4	A respondente informou que as prefeituras têm **participado efetivamente do processo de regularização fundiária: formulando as ações junto aos agricultores**, investindo financeiramente no processo e **auxiliando os agricultores sobre os procedimentos para receber regularizar seu imóvel.** Informa ainda, que **nem todos os órgãos ligados a questão fundiária, participam da formulação dos programas de regularização fundiária.** Informa que a forma de divulgação tem sido por: **prefeituras, sindicatos, Emater e ITCG e Defensoria Pública** tem realizado audiências para **divulgação do programa**
5	A respondente diz que **as prefeituras têm participado no processo de regularização,** auxiliando nas informações das ações junto aos agricultores, **com auxílio de servidores e prestado informações aos agricultores**. Diz que todos os órgãos ligados a questão fundiária participam das ações. Diz ainda as formas de divulgação são pelas **prefeituras, sindicatos, Emater, ITCG e audiências públicas, tem realizado audiências para divulgação do programa**

Os resultados do questionário demonstram que para a maioria dos respondentes existe uma participação efetiva dos agentes públicos na formulação dos programas de regularização fundiária no município, com planejamento das ações de acordo com o estabelecido no programa. Mas para a agente 5, responde que nem todos os órgãos participaram da elaboração do programa de planejamento das ações, conforme Gráfico 7. Isso é mais uma indicação de que os órgãos podem estar contribuindo em alguns aspectos e em outros não, dependendo da espertice. Assim foi verificado no questionário aplicado aos agentes dos municípios como é a participação das prefeituras neste processo.

Gráfico 7: Os órgãos com ligação com as questões agrárias participam da formulação dos programas de regularização?



Fonte: Elaborado pelo autor

Importante destacar, que a forma e como são realizadas a divulgação do programa entram neste contexto, para se averiguar a participação das prefeituras, ITCG, EMATER e sindicatos, atuando nas audiências públicas. Essa colaboração e envolvimento entre os órgãos e entes são uma demonstração de que para se alcançar melhores resultados deverá haver uma conjunção de forças. No entanto, é importante confrontar o resultado das respostas se traduzem em emissão de títulos, que poderá ser conferido mais adiante.

Para Pereira (2010), algumas questões devem ser consideradas no aspecto da Governança, entre elas: o início de uma conexão de redes e os instrumentos de coordenação e a delegação da autoridade e das atribuições ligadas ao ato de Governar.

Por outro lado a administração fundiária não tem uma organização adequada, entre, Órgãos de Terras Estaduais, INCRA e Municípios, resultando em muitos problemas fundiários, devido esta falta de inter-relação (REYDON, 2006).

Como as equipes de cada órgão ou prefeituras são reduzidas, a estratégia de unir forças é a melhor solução para alcançar as metas estabelecidas. Por isto, a audiência pública representa um momento onde as orientações e esclarecimentos de como serão os procedimentos e quais as pessoas que se enquadram no programa. É a oportunidade de todos os órgãos envolvidos, poderem se apresentar e informar ao público sobre sua área de atuação e a responsabilidade de cada um no programa.

4.1.4 Averiguar quando e onde o agricultor pode requerer a regularização fundiária.

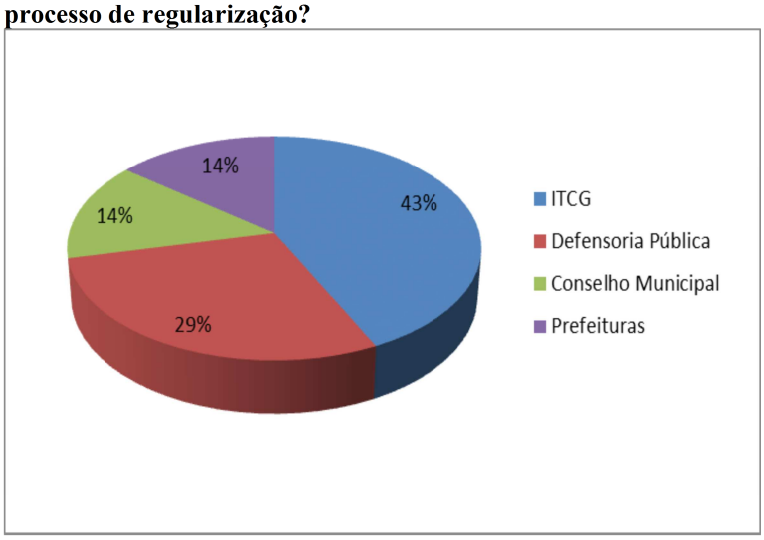
Estas perguntas, conforme Quadro 11, relacionam-se com a abertura de processo, onde e quando os agricultores que precisam de regularização fundiária de seus terrenos podem requerer que seus imóveis possam receber o título de propriedade. Também permite identificar se as políticas são de fácil acesso e se a política fundiária são aplicadas de forma contínua e em qualquer momento. Também podem reforçar os elementos levantados na hipótese de um local permanente e acessível para abertura de processos de regularização.

Quadro 11 - respostas sobre onde e quando os agricultores podem pedir a regularização de seus imóveis.

Agente	IV) Averiguar local de abertura e processo e quando ocorre.
1	O respondente informou que o local para abertura de processos de regularização fundiária específica de terras DEVOLUTAS **será apenas nas Prefeituras e quando solicitado por elas ao ITCG**, com a possibilidade de firmar termo de cooperação. **E no programa PRÓ-RURAL, será conforme programação entre os órgãos envolvidos.**
2	O respondente informou que os agricultores **não podem a qualquer tempo solicitar a abertura de processo** e que deve ser feito pelo conselho municipal (CMAR), conforme critérios estabelecidos no programa. Informa que o Ministério Público Estadual é onde o agricultor pode entrar com o pedido de regularização fundiária.
3	O respondente diz que a abertura pode ser realizado a qualquer momento por meio do Ministério Público
4	**A respondente informou que o agricultor pode a qualquer momento pode solicitar a abertura do processo de regularização nas: Defensorias Públicas, ITCG, dentre outros.**.
5	Segundo a respondente os agricultores podem a qualquer momento solicitar a regularização fundiária de suas posses. **Primeiro solicitar o reconhecimento de posse pelo INCRA, com documento de posse, se dirigir ao ITCG para solicitar a regularização.**

Ao averiguar as repostas dos agentes, verifica-se entendimentos diferentes sobre como e onde os agricultores posseiros podem solicitar a regularização fundiária, conforme Gráfico 8. O agente 1 respondeu que dois enfoques da regularização, uma em relação às terras devolutas o pedido deverá ser na prefeitura e quando solicitadas por elas ao ITCG, ou seja, quando provocadas, a outra sobre o PRÓ RURAL, onde o pedido de regularização será feito apenas quando houver uma programação dos órgãos envolvidos.

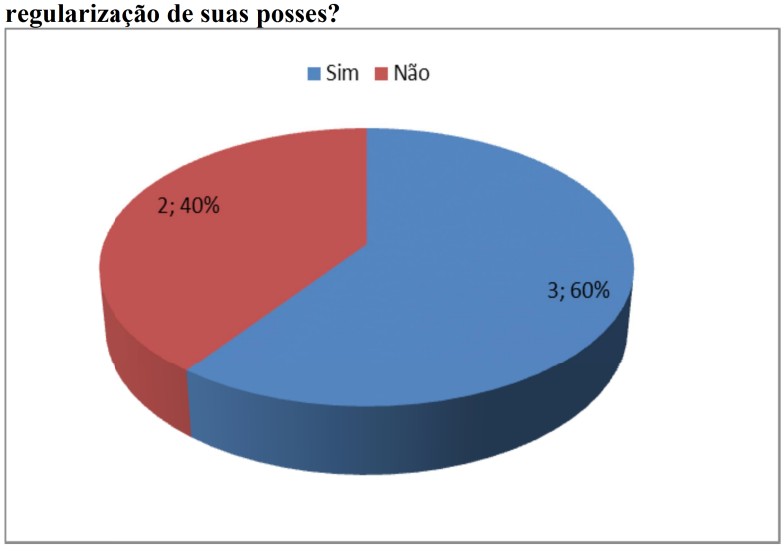
Gráfico 8: Quais locais que o agricultor pode solicitar abertura do processo de regularização?



Fonte: Elaborado pelo autor

Resultado semelhante verificado no agente 2, que informou que a regularização não pode ser realizada a qualquer tempo, dependendo do conselho municipal (CMAR), conforme critérios estabelecidos no programa. Disse que o requerimento para regularização pode ser feito no Ministério Público. O agente 3 disse que os agricultores também pode solicitar a qualquer momento no Ministério Público. Pode ter ocorrido uma confusão na resposta sobre o órgão de abertura que no caso seria Defensoria e não Ministério Público, de acordo com o descrito no Gráfico 9.

Gráfico 9: Os posseiros podem a qualquer momento solicitar a regularização de suas posses?



Fonte: Elaborado pelo Autor

Os agentes 4 e 5, disseram que os agricultores podem a qualquer momento solicitar a regularização, citando as Defensorias Públicas e o ITCG. O que pode se destacar é que a agente 5, disse que o agricultor deve primeiro solicitar o reconhecimento de posse pelo INCRA, com documento de posse, depois ao órgão de terras do Estado.

Embora estas informações sejam de fato a realidade, normalmente o que se vê na prática são início dos cadastros realizados após definição das demandas, seguido da recepção de documentos dos agricultores nas durante, seguido de georreferenciamento dos imóveis e o ajuizamento das ações de usucapião feito pela Defensoria Pública que tem uma equipe reduzida junto ao Tribunal de Justiça do Paraná, quando juntado todos os documentos para ajuizamento das ações, evidenciando uma ação pontual do programa.

O ITCG por sua vez não possui escritórios de atendimento nos municípios, tendo apenas a sede na Capital e com um pequeno número de servidores, diante de uma grande demanda, tanto na regularização das terras devolutas, quanto das terras de particulares com documentação precária.

4.1.5 Principais entraves do programa de regularização fundiária do programa.

Estas perguntas têm o objetivo de identificar as principais dificuldades para o programa de regularização fundiária dar os resultados esperados pelos gestores e pelos órgãos que gerem a ações. Essas questões estão ligadas a estrutura do programa, como pessoal, recursos financeiros, problemas de natureza legal e operacional. Espera-se ainda, observar se os princípios de Governança Fundiária estão sendo aplicados nas ações do programa, e também identificá-los na relação entre os principais agentes do programa e a avaliação necessária para melhorias, descritas no Quadro 12.

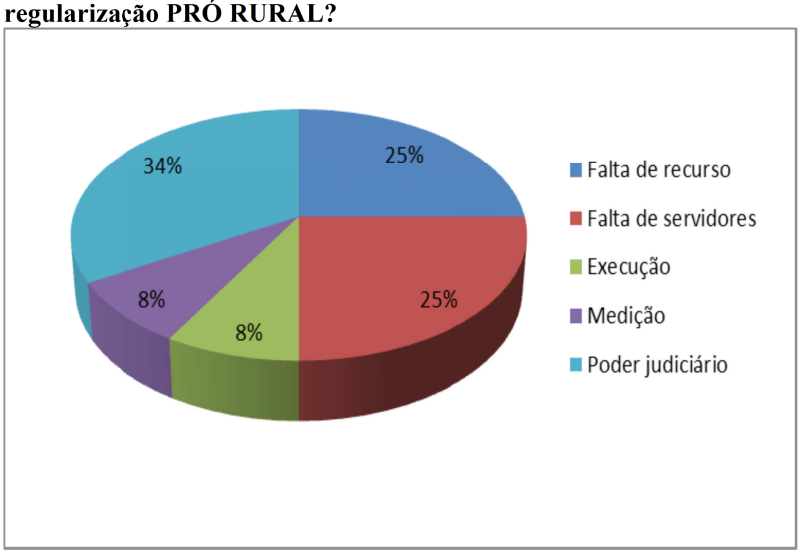
Quadro 12 - respostas sobre os principais entraves no programa de regularização fundiária no Estado do Paraná

Agente	V) Identificar quais os principais entraves na execução do Programa de Regularização Fundiária
1	Para o agente as ações de regularização fundiária que estão sendo implementadas no Vale do Ribeira, são: Titulação de Terras Devolutas, Usucapião e atividades ligadas ao Pró-Rural. **Essas ações dependem de um ajuizamento na Justiça do Estado o que tem criado uma grande demora nas decisões, devido principalmente a uma falta de uma vara específica para tratar do tema.** Sendo portanto, o maior problema enfrentado pelo programa até o momento é o ajuizamento das ações de usucapião.
2	Para o respondente as ações de regularização tem sido ótimas e não vê entraves na execução dos trabalhos.
3	O respondente informou que a capacidade de **ajuizamento pela defensoria tem sido uma das principais dificuldades para avançar as ações de usucapião**. Disse ainda que os juízes das comarcas tem dificuldade de entender o processo de usucapião, devido as diversas regras aplicadas.
4	Não soube responder
5	O respondente diz que os principais entraves estão relacionadas à falta de recursos, servidores e uma **dificuldade em se medir os imóveis que necessitam de regularização. Outro aspecto apontado é o alto custo jurídico.**

Para o agente 1, a maior dificuldade das ações até o momento tem sido o ajuizamento das ações de usucapião na Justiça do Estado o que tem criado uma grande demora nas decisões, devido principalmente a uma falta de uma vara específica para tratar do tema. O que se repete na resposta do agente 3, que ajuizamento pela defensoria tem sido uma das principais dificuldades para avançar nas ações para regularização as posses por meio do usucapir, disse também que os juízes das Comarcas tem uma grande dificuldade de entender o processo de usucapião, devido as diversas regras aplicadas ao processo, conforme descrito no Gráfico 10.

Para o IPARDES (2017) esse entrave da ação de regularização fundiária por meio do instrumento da usucapião na etapa de ajuizamento e trâmite no poder Judiciário são motivadas por: a) incompreensão e diferentes entendimentos dos juízes sobre os processos de usucapião coletivo; b) demora dos cartórios para atendimento das solicitações de certidões necessárias ao processo; c) alta rotatividade de juízes nas Comarcas onde ocorrem os ajuizamentos: e d)poucos recursos humanos na Defensoria Pública para atendimento da demanda. (IPARDES, 2017)

Gráfico 10: Quais os Principais entraves no programa de regularização PRÓ RURAL?



Fonte: Elaborado pelo autor

Essa dificuldade no judiciário tem causado uma demora nas ações em andamento, para aqueles que esperam a regularização de suas terras a vários anos, alguns até décadas aguardando. Esta conjunção de forças via judiciário tem trabalhado no atendimento das leis, no entanto, observa-se uma morosidade na resposta nos resultados do programa, aparecendo como um dos principais entraves.

Por outro lado, como já foi discutido, o usucapião extraordinário, aquele feito via cartório de registro de imóveis, pode trazer celeridade à regularização devido a simplificação dos procedimentos das ações Usucapião Judicial, que até então, considerada como os mais dificultosos procedimentos especiais dentro do processo judicial descrito pelo antigo código de processo civil (CORRÊA; MENEZES, 2016).

Essa modalidade de ação, tem o alcance para aplicação a qualquer tipo de usucapião, o que supriria essa diversidade de entendimento e até mesmo superar qualquer dificuldade de entendimento de como proceder nos casos concretos.

Outra forma de diminuir os custos do programa é avocando o art. 706 Código de Normas da CORREGEDORIA-GERAL DA JUSTIÇA - FORO EXTRAJUDICIAL - Instituído pelo Provimento n. 249/2013, conforme descrito:

> "A escritura e os demais atos notariais e de registro serão gratuitos àqueles que se declararem incapazes de pagar os emolumentos, nos termos da Lei nº 1.060/50, ainda que assistidos por advogado constituído."

Com a declaração quando assinada, principalmente pelo público da agricultura familiar, que tem o perfil anotado no referido artigo mudaria a composição dos custos, com valores sendo reduzidos neste aspecto, permitindo assim a ampliação do programa.

A agente 5, também apontou como uma das principais dificuldades a realização do georreferenciamento dos imóveis, sendo peça técnica essencial para composição dos requisitos básicos para regularizar o imóvel, que precisará ser identificado por uma planta e memorial descritivo que pela Lei 10.267 de 2001, servirá para regularização registral do imóvel. Mas como existe um custo grande neste serviço que demanda boa parte do orçamento do programa, há uma grande necessidade de avanços na utilização de novos métodos de medição, como o uso de Veículos Aéreos Não Tripulados – VANTES e as parcerias com Universidades.

Assim, os resultados das respostas apontam para necessidade de melhorias estruturais com ampliação de atendimento de uma vara especializada na justiça do Paraná para atender as demandas de usucapião. Entretanto, o uso da modalidade extrajudicial via cartório se apresenta como a mais indicada, quando se considera os custos e celeridade para chegar a regularização dos imóveis.

4.1.6 Sugestões de melhorias do programa de regularização fundiária.

Esse questionamento se torna importante neste momento para se aprofundar na percepção dos agentes públicos sobre os pontos de entraves cruciais observados na execução do programa, o que pode levar a uma melhoria dos processos de regularização. Os detalhes levantados podem contribuir para reforçar as questões de natureza processual e de trâmite, bem como a estrutura necessária para alcançar os agricultores que estão aguardando a regularização de seus imóveis. Essas melhorias podem estar associadas a uma estrutura limitada dos órgãos envolvidos no processo e impactando nos resultados, conforme visto no Quadro 13.

Quadro 13 - respostas das indicações de possíveis melhorias no programa

Agente	VI) Identificar sugestões de melhorias no programa de regularização fundiária no Estado.
1	Na visão do respondente há uma necessidade de aumentar o número de ajuizamento de ações judiciais, mas para isso entende ser preciso: - **A participação da Advocacia da Ativa(órgão da OAB)**, podendo ser uma solução em ajudar com essa ação. - **Implementação de uma vara judicial especial para realizar exclusivamente estes julgamentos.** - Engajamento dos poderes.
2	Segundo o respondente **há uma necessidade de se ampliar o programa e fazer chegar a mais municípios**, o que incluirá mais famílias a serem beneficiadas com políticas públicas subsequentes a regularização fundiária.
3	Para o respondente os resultados do programa são considerados bons. **Diz que o programa deve se transformar em uma ação ou atividade permanente no ITCG e que a Defensoria Pública deve ter sua capacidade de trabalho aumentada para atender a demanda de ajuizamento.** Entende também que deve ser estabelecido um rito processual mais claro no judiciário ou se estabelecer uma vara especializada, devido as dificuldades dos juízes entenderem os tipos de ações da usucapião.
4	A respondente informou que **o processo pode melhorar com um maior número de servidores qualificados** para realizar os trabalhos de regularização fundiária.
5	Na opinião da respondente para que **o programa alcance melhores resultados deve haver disponibilidade de recursos por parte dos municípios, Estado e União.**

As indicações melhorias apontados pelos agentes públicos no quadro acima, seguem na linha de fortalecer a estruturar o programa em seu conjunto, tais como:

a) Participação da Advocacia da Ativa, órgão da Ordem dos Advogados do Brasil - OAB, podendo ser uma solução para apoiar a Defensoria Pública nos ajuizamentos;

b) Implementação de uma vara judicial especial para realizar exclusivamente estes julgamentos;

c) Engajamento dos poderes;

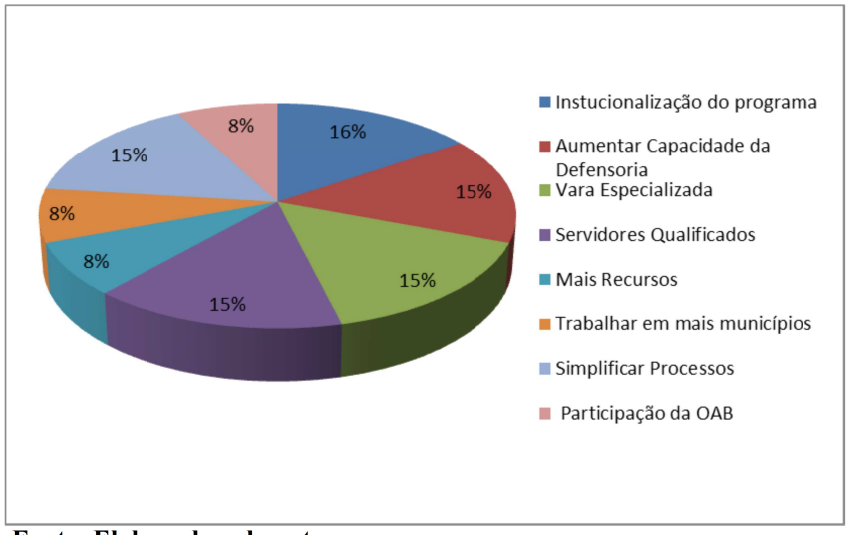
d) O programa deve se transformar em uma ação ou atividade permanente no ITCG;

e) Defensoria Pública deve ter sua capacidade de trabalho aumentada para atender a demanda de ajuizamento;

f) Aumentar o número de servidores qualificados;

g) Disponibilização de mais recursos por parte dos municípios, Estado e União.

Gráfico 11: Quais as sugestões de melhorias do programa indicadas pelos agentes públicos?



Fonte: Elaborado pelo autor

Essas sugestões de melhorias indicadas pelos agentes públicos, e caso implementadas, terão ganhos nos resultados, com mais imóveis regularizados. No entanto, na ótica gerencialista nem sempre as decisões de governo são tomadas diante de um problema específico e mesmo elaborando políticas para resolvê-las, mas procura terceirizar as responsabilidades, essencialmente no momento da implementação (SOUZA, p. 36, 2006) .

O que se observa na implementação das políticas públicas sociais ou programas, que a sua efetivação está associada às pressões de grupos de interesse, que são estabelecidas no dialogo entre o Governo e a sociedade organizada, o que não assegura que essas políticas sejam realizadas plenamente (LOBATO, p. 309, 2006).

Mas para a implementar as sugestões dados nos itens a) e b), avalia-se que dependem de acordos entre a OAB, Defensoria e Tribunal de Justiça com o Governo do Estado do Paraná, que é o principal responsável pelo programa PRÓ-RURAL. O que pode ser celebrado por acordo de cooperação técnica, que dependem de pequenos ou quase nenhum recurso financeiro e que poderia, segundo os agentes públicos, resultar em mais celeridade ao processo.

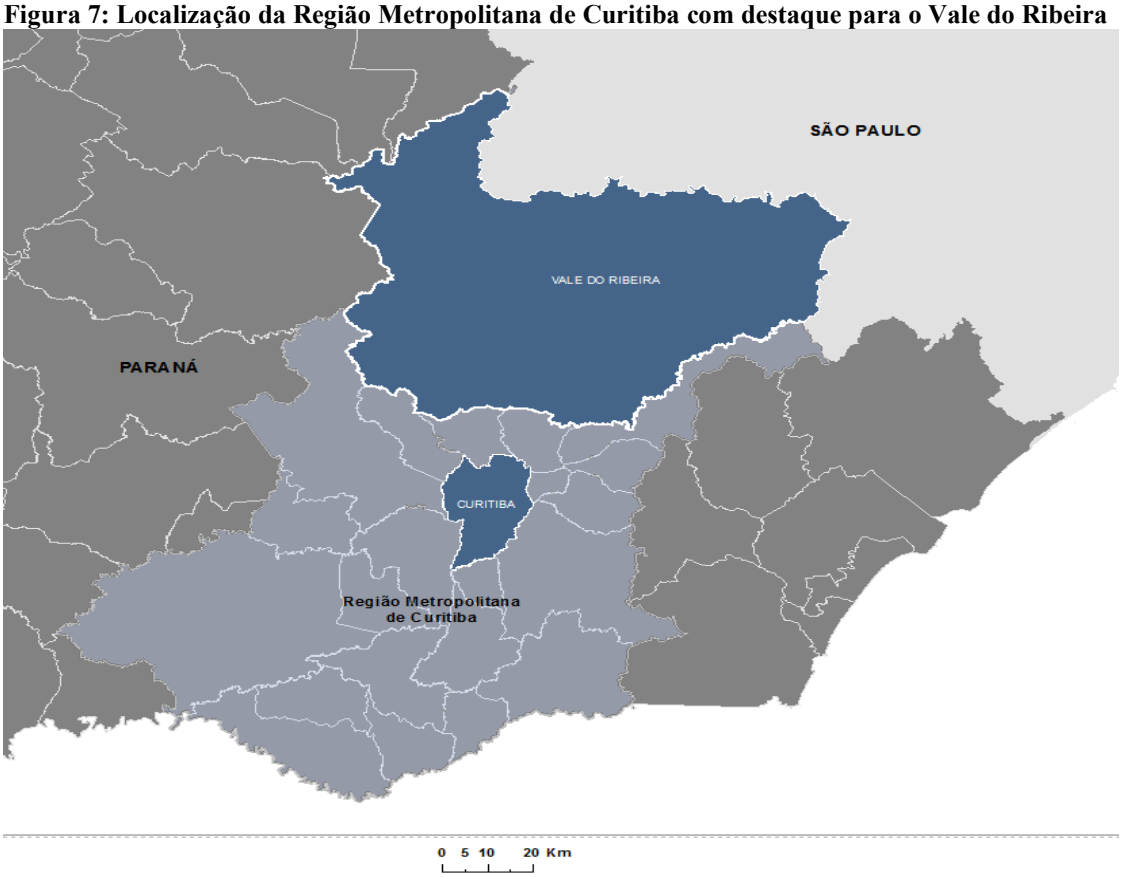
Os resultados indicam que o grupo de agentes públicos, que estão envolvidos diretamente na execução do programa e vivenciam as atividades desenvolvidas em campo, têm perspectivas diferentes sobre quais gargalos devem ser superados e sugerem uma estruturação melhor nas ações e as instituições envolvidas no programa, indo em direção à

institucionalização das atividades, transformando-as em políticas públicas permanentes dentro do órgão fundiário do Estado.

4.2 QUESTIONÁRIOS APLICADOS AGENTES PÚBLICOS DOS MUNICÍPIOS DO VALE DO RIBEIRA/PR

Antes de apresentar o resultado deste questionário, destacamos algumas características da região do Vale do Ribeira, que está situado na Região Metropolitana de Curitiba conforme visto na Figura 7, tem em seu conjunto de municípios índices sociais e economicamente críticos.

Figura 7: Localização da Região Metropolitana de Curitiba com destaque para o Vale do Ribeira

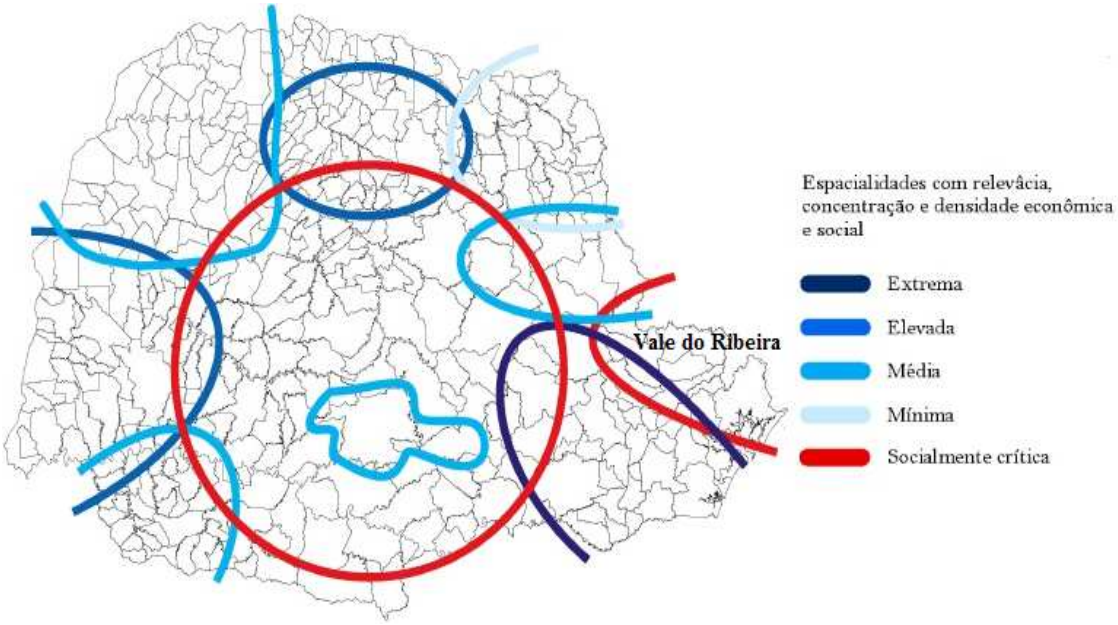


Fonte: Elaborado pelo autor, Base Cartográfica do Paraná (2014).

Conforme pode ser visto no Mapa 3, há uma forte dependência de recursos públicos, mesmo próximo de uma região com maior dimensão econômica do Estado, que tem o seu

município mais rico, mas que não consegue distribuir os recursos necessários para o desenvolvimento dos municípios da região, circulados em vermelho, como é o caso do Paraná Centro e a região do Vale do Ribeira, que situam-se em regões socialmente crítica com os piores IDH's do Estado. Destaque para o município de Doutor Ulysses, que é o município mais pobre do Estado, estando bem próximo ao município de Curitiba. Por outro lado, segundo estudo do IPARDES, as regiões circulado em azul, tem uma melhor distribuição socieconômica da população, como os municípios do sudoeste e norte do Paraná, com rendas mais elevadas.

Mapa 3: Relevância de concentração econômica e social das Regiões do Paraná com destaque para o Vale do Ribeira.

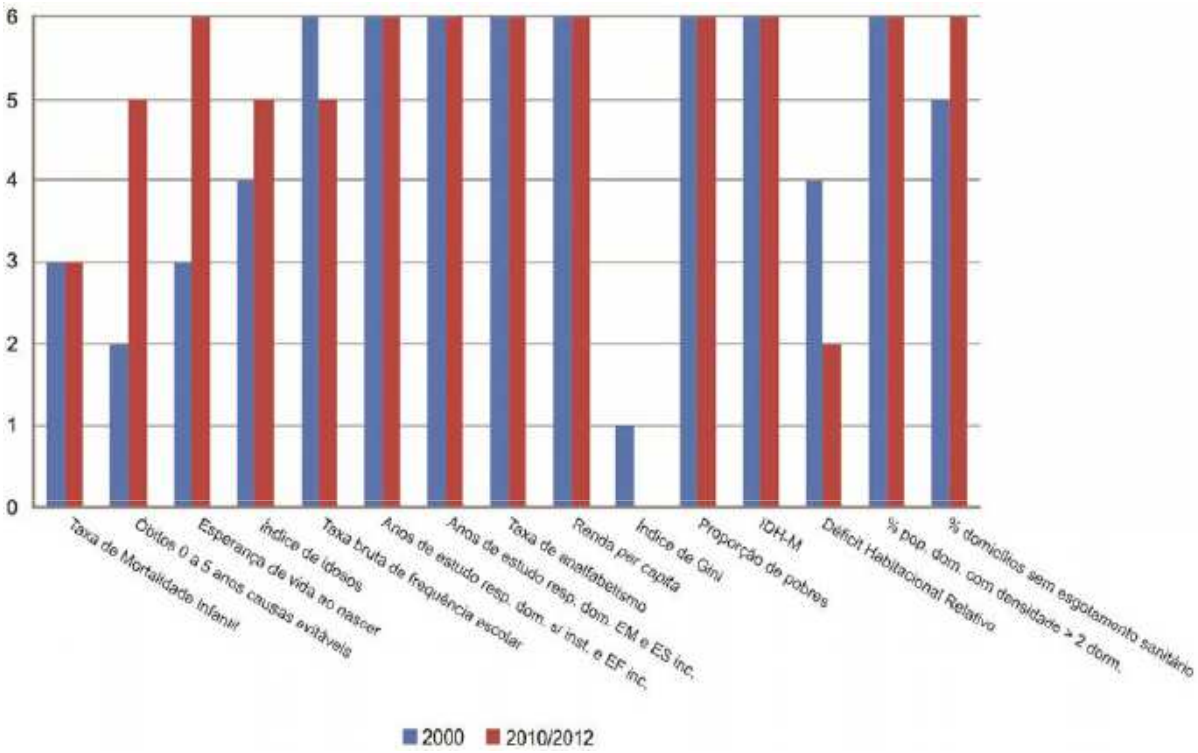


Fonte:IPARDES. Base cartográfica do Paraná, 2014, ajustado pelo autor.

Estes municípios, mesmo que tenham melhorado seus indicadores sociais nos últimos anos, as diferenças com seu território em comparação com as médias estaduais, percebe-se uma ampliação na piora dos índices comparando-se os anos de 2000 e 2010, conforme Gráfico 12, (PARDES, 2017)

Índices como IDH, renda, taxa analfabetismo, proporção de pobres e outros, permaneceram inalteradas durante este período, mesmo com vários programas como a transferência de renda, territórios da cidadania e políticas públicas voltadas para a região. O que deve ser reavaliado pensando nas características locais e específicas para o desenvolvimento da região.

Gráfico 12 - Número de municípios do Vale do Ribeira com piores indicadores que a média do Estado – Paraná anos 2000 e 2010/2012



Fonte: IPARDES, 2017, 06 (seis) municípios do Vale do Ribeira.

Os indicadores sociais para o Vale do Ribeira, apontam para uma condição socialmente crítica e coincidem com as ações do programa PRÓ-RURAL, que elegeu o território pelas suas condições econômicas, visando o seu desenvolvimento rural. O que de certa forma, vai impactar na promoção do desenvolvimento de todo o município.

Uma das causas, segundo o IPARDES(2017), para esse inexpressível índice econômico nestes municípios, se deve ao fato de sua população participar de atividades economicamente pouco rentáveis, com pouca aptidão para uma melhor remuneração e uma baixa escolaridade. Por isto, ainda necessitam de um enfoque contínuo das políticas públicas visando a melhoria deste indicadores socialmente críticos.

Em relação aos dados do domicílio rural e urbano, segundo dados do Censo do IBGE, conforme descritos na Tabela 6, apresenta uma população rural em números, maior do que o urbano na maioria dos municípios do Vale do Ribeira, o que deve representar um olhar diferenciado para essa população que está concentrada na zona rural, tanto pelo aspecto

socieconômico, quanto ao aspecto do alcance das políticas públicas. Com 5.596 estabelecimentos identificados como sendo da agricultura familiar.

Tabela 6 - Composição municipal do vale do Ribeira

UF	IBGE	Município	Área (Km2)	População	População Urbana	População Rural	Estabelecimentos da Agricultura Familiar	Famílias Assentadas	Extrema Pobreza	Bolsa Família	Quilombolas
PR	4100202	Adrianópolis	1.333,00	6.376	2.060 (32,31%)	4.316 (67,69%)	826	0	740	1.302	10
PR	4103107	Bocaiúva do Sul	813,80	10.987	5.128 (46,67%)	5.859 (53,33%)	344	0	542	1.983	1
PR	4105201	Cerro Azul	1.346,40	16.938	4.808 (28,39%)	12.130 (71,61%)	1.949	0	2.526	5.005	
PR	4128633	Doutor Ulysses	780,20	5.727	929 (16,22%)	4.798 (83,78%)	574	0	1.196	2.045	1
PR	4111258	Itaperuçu	299,80	23.887	19.956 (83,54%)	3.931 (16,46%)	209	0	1.068	5.081	
PR	4122206	Rio Branco do Sul	821,70	30.650	22.045 (71,92%)	8.605 (28,08%)	1.481	0	1.987	6.815	
PR	4127882	Tunas do Paraná	684,40	6.256	2.792 (44,63%)	3.464 (55,37%)	213	0	497	1.349	
TOTAL Número de Municípios: 7			**6.079,30**	**100.821**	**57.718 (57,25%)**	**43.103 (42,75%)**	**5.596**	**0**	**8.556**	**23.580**	**12**

Fonte: Área, população urbana, população rural, estabelecimento rural, extrema pobreza (IBGE, 2010); Família assentadas (INCRA, 2010); Bolsa Família (MDS, 2010).

Esta tabela demonstra que 43% da população dos 100(cem) mil habitantes, encontra-se na zona rural. Importante observar ainda, que destes habitantes cerca de 23,5% acessam o programa bolsa família, confirmando que a região do Vale do Ribeira tem um considerável contingente de dependentes das políticas públicas de cunho social. O que aponta para que se desenvolva políticas públicas específicas para geração de renda para os agricultores que se enquadram neste perfil, como é o caso dos posseiros.

A fim de identificar a distribuição de imóveis em um grupo específico de proprietários, proprietários a justo título e posseiros, no recorte da estrutura fundiária do Vale do Ribeira encontramos, conforme Tabela 7, a condição que se relacionada à situação jurídica dos imóveis diante da sua regularidade cartorial.

Tabela 7 - Situação jurídica de grupo de imóveis dos municípios do Vale do Ribeira/PR

Condição do agricultor/produtor	Imóveis Cadastrados	Área dos Imóveis em hectares
Proprietário	5246	516.111,6512
Proprietário a justo título	2583	117.488,5210
Posse por simples ocupação	1000	5.828,6559
TOTAL	**8769**	**639428,8281**

Fonte: SNCR (2018). Considerado apenas a condição de situação jurídica única, elaborado pelo autor

O número de posseiros dos municípios do Vale do Ribeira considerando apenas as situações jurídicas selecionadas são cerca de 12,85 %, mas se considerados o número de proprietários a justo título que não tenham condições de levar esse documento ao registro de imóveis, perderá ao longo do tempo com as sucessivas transmissões, a possibilidade de realizar a transmissão do imóvel, podendo esse número aumentar em até 3(três) vezes em poucos anos.

Para levantar as informações sobre as ações de regularização fundiária nos municípios aplicou-se um questionário semiestruturado, conforme apêndice 2, junto ao agente público municipal responsável pela Unidade Municipal de Cadastro ou um servidor ou técnico ligado à Secretaria de Agricultura, importando que tivessem uma ligação com os agricultores do município.

Para facilitar a análise agrupou-se as 11 (onze) perguntas do questionário semiestruturado em campos de investigação relacionados em temas para atingimento dos objetivos específicos, conforme descrito no Quadro 7 na metodologia.

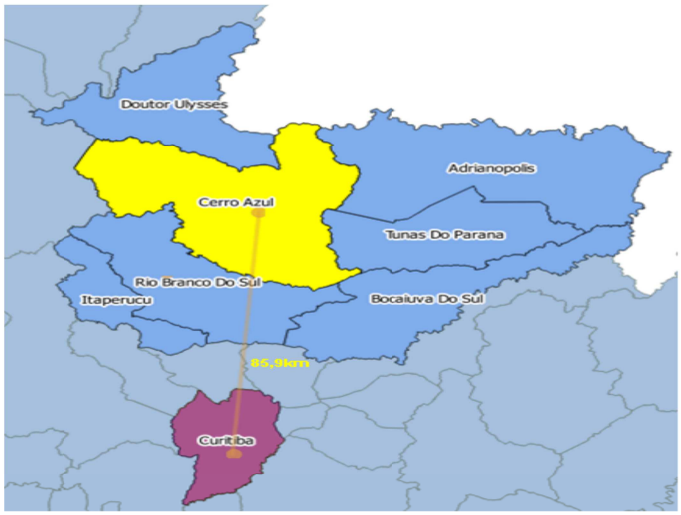
Agente 1

I) Município de Cerro Azul

O agente público é engenheiro agrônomo do quadro de servidores da Secretária da Agricultura do Município de Cerro Azul e atua junto aos agricultores do município prestando orientações e assistência técnica. Segundo Portal da Transparência do Estado do Paraná, a prefeitura possui em seu quadro de cargos 442 funcionários, mas apenas 09 servidores estão lotados na Secretaria de Agricultura.

A origem do município, remonta ao ano de 1860 com a fundação da Colônia Assunguy, situado ao Norte de Curitiba e confrontante ao Estado de São Paulo, conforme Figura 8, foi promovida Vila em 1882 e em 1897 pela lei provincial passa a ser município. As suas atividades permaneceram as mesmas até o ano de 1940, quando teve ligação de uma estrada da cidade à estrada São Paulo-Curitiba, que possibilitou o escoamento de sua produção agropastoril. (FERREIRA, 1996)

Figura 8: Localização do Município de Cerro Azul no Vale do Ribeira em relação a Curitiba



Fonte: Base Cartográfica ITCG(2010), elaborado pelo autor

Hoje o Município está constituído por 2 (dois) distritos: Cerro Azul e São Sebastião, com população predominantemente rural, conforme Tabela 6, mas nem todos os moradores da área rural tem morada permanente, pelo número de imóveis não ocupados, transitando entre as atividades ligadas a produção da propriedade e a residência na cidade (IPARDES, 2019).

O rendimento médio por mês para os trabalhadores economicamente ativos é de 1,8 salários-mínimos, com 10,5 % da população economicamente ativa no ano de 2017. O município tem uma população concentrada na cidade na proporção de 28,39%, e no meio rural de cerca de 71,61%, quase um 1/3 desta população acessa o Bolsa Família. Quando se considera uma perspectiva por domicílio, encontra-se um rendimento médio mensal de até meio salário-mínimo (IBGE, 2019).

Segundo dados do SNCR, em 2018 a estrutura fundiária entre pequenos, médios e grandes agricultores dentro do município, estão distribuídos conforme Tabela 8, com um índice de 88,3 % de pequenos agricultores, com forte representação da agricultura familiar dentro do município (INCRA, 2018).

Tabela 8 - Estrutura fundiária município de Cerro Azul em relação ao número de posses

Classe e número de Módulos Fiscais - MF	Imóveis Cadastrados	Imóveis em posse por simples ocupação
Mais de 0 à 4 MF	**2.571**	**184**
Mais de 4 à 15 MF	**199**	**3**
Mais de 15 MF	**99**	**2**

Fonte: SNCR (2018). Considerado a classe de módulos fiscais, elaborado pelo autor

O percentual de imóveis no município em posse daqueles que são considerados agricultores familiares é de 4,15 %, o menor percentual dentre os municípios pesquisados no Vale do Ribeira, para os médios agricultores esse número cai para 1,5%. Esse baixo número de posses esta relacionado ao engajamento dos agentes públicos do município, comandada principalmente pela Secretaria de Agricultura, que tem feito um esforço no sentido de apoiar a agricultura familiar no município. Esses números podem representar uma associação direta entre aqueles que podem acessar meios financeiros para regularizar os seus imóveis, normalmente via usucapião via judicial.

O Município não possui uma unidade de UMC ativa, segundo representante da Secretária de Agricultura o pequeno número de servidores na prefeitura dificulta a abertura da unidade no município.

Agente 2

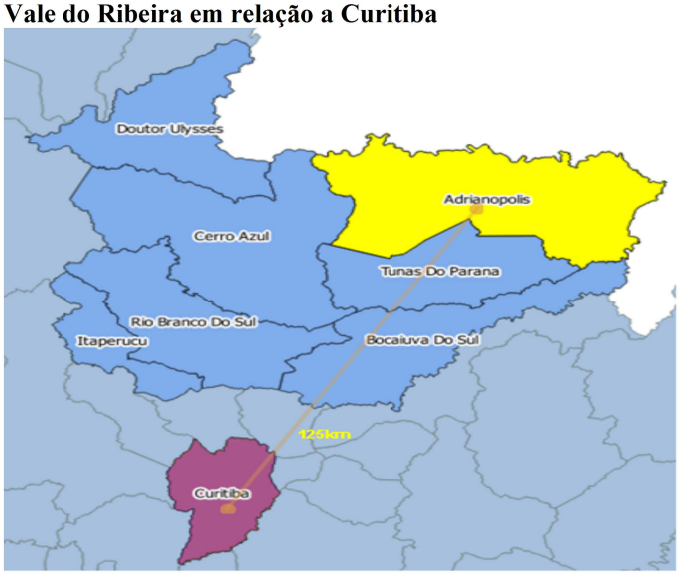
II) Município de Adrianópolis

O agente público é Secretário de Agricultura do Município, nas repostas teve a participação do servidor responsável pela Unidade de Cadastro do INCRA. A prefeitura tem em seu quadro de funcionários 189 servidores em cargos efetivos.

A história de criação do município começou em 1937, quando o português Adriano Seabra da Fonseca incentivou a colonização da região com a construção de casa, ocupação do solo e a abertura de comércios. Mas somente em 1960 o então distrito de Paranaí foi elevado a município recebendo o nome de Adrianópolis, em homenagem ao ilustre português que deu início ao povoado (IBGE, 2010).

O município se localiza ao nordeste do Estado do Paraná, conforme Figura 9 , fazendo divisa com o Estado de São Paulo, separado pelo Rio Ribeira, com municípios de Cerro Azul e Tunas do Paraná como limítrofes.

Figura 9: Localização do Município de Adrianópolis no Vale do Ribeira em relação a Curitiba



Fonte: Base Cartográfica ITCG(2010), elaborado pelo autor

O município tem uma população rural com praticamente o dobro da urbana, conforme Tabela 6, com grande índice de habitual com imóveis não ocupados permanentemente. Esse movimento também pode representar que o imóvel é a unidade de produção da família com preferência para morar na cidade.

A prefeitura tem uma Unidade Municipal de Cadastro do INCRA atuante, que atende todos os agricultores que precisam atualizar os seus cadastros, também atua em outras atividades relacionadas aos agricultores, como: nota do produtor, CAD-PRÓ e aposentadoria rural.

O rendimento médio por mês para os trabalhadores economicamente ativos é de 2,8 salários-mínimos, com 18 % da população economicamente ativa no ano de 2017. O município tem uma população concentrada na cidade na proporção de 32,31%, e no meio rural de cerca de 67,69%, o acesso ao Bolsa Família é de cerca de 20%, sendo uma das menores da região. Quando se considera uma perspectiva por domicílio, encontra-se um rendimento médio mensal de até meio salário-mínimo.

Segundo dados do SNCR em 2018 a estrutura fundiária entre pequenos, médios e grandes agricultores dentro do município, estão distribuídos conforme Tabela 9, com um índice de 91,3 % de pequenos agricultores, com uma grande presença de unidades da agricultura familiar dentro do município (INCRA, 2018).

Tabela 9 - Estrutura fundiária município de Adrianópolis em relação ao número de posses

Classe e número de Módulos Fiscais - MF	Imóveis Cadastrados	Imóveis em posse por simples ocupação
Mais de 0 à 4 MF	**740**	**146**
Mais de 4 à 15 MF	**146**	**17**
Mais de 15 MF	**38**	**0**

Fonte: SNCR (2018). Considerado a classe de módulos fiscais, elaborado pelo autor

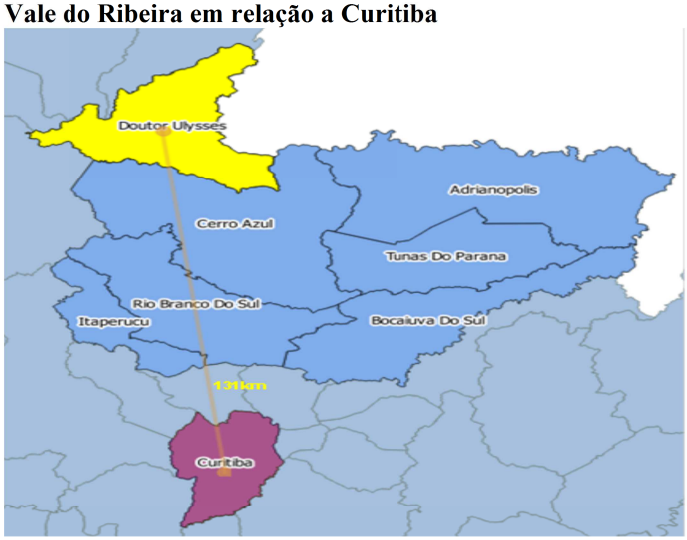
O percentual de imóveis no município em condição de posse por simples ocupação, ou seja, com documentação precária daqueles que são considerados agricultores familiares é de 19,7 %, e para os médios agricultores o percentual cai para menos de 11,6%. Esse é um dos maiores índices pesquisados no Vale do Ribeira.

Agente 3

III) Município de Doutor Ulysses.

O funcionário que respondeu o questionário é Secretário de Agricultura, o município tem em quadro de 220 servidores efetivos. O município teve origem na localidade conhecida como Varzeão, mais tarde Vila Branca, em razão da ocupação quilombola na região no início do século 20. Localiza-se na região a leste com Estado de São Paulo e Oeste com o município de Castro e Piraí do Sul. Conforme Figura 10.

Figura 10: Localização do Município de Doutor Ulysses no Vale do Ribeira em relação a Curitiba



Fonte: Base Cartográfica ITCG (2010), elaborado pelo autor

O município de Doutor Ulysses tem o menor IDH do Estado do Paraná, com renda per capita de R$ 277,33, com baixo crescimento desde o ano 2000, tem tido dificuldades em atender a população nas áreas de educação, saúde e saneamento básico, sendo também dependente de muitas políticas públicas de inclusão implementadas pelo Estado e pelo Governo Federal, onde cerca de quase 35,7 % da população (PNUD, 2016)

Pela Lei Estadual nº 02 de 11 de outubro de 1947, cria-se o Município Administrativo com nome Varzeão, mas pertencendo a Comarca de Cerro Azul e em 1990 pela Lei Estadual 9.443 foi desmembrado e emancipado como Vila Branca e em 1992, passou se chamar como Doutor Ulysses.

A população rural é predominante no município, chegando a 83% de pessoas e famílias que residem no campo, conforme Tabela 6. Assim como nos outros municípios com estas características como a sede do município não é tão distante, opta-se por morar nos imóveis rurais. (IBGE, 2019)

O município não possui uma Unidade Cadastro do INCRA ativa, onde alega o baixo número de servidores para disponibilizar para estas atividades. Quando os agricultores precisam deste serviço tem que buscar por despachantes, fazer a própria declaração eletrônica ou mesmo se dirigir a Sala da Cidadania da Superintendência Regional do INCRA em Curitiba.

Segundo dados do SNCR em 2018 a estrutura fundiária entre pequenos, médios e grandes agricultores dentro do município, estão distribuídos conforme Tabela 10, com um índice de 16 % de posses com os pequenos agricultores (INCRA, 2018).

Tabela 10 - Estrutura fundiária município de Dr. Ulysses em relação ao número de posses

Classe e número de Módulos Fiscais - MF	Imóveis Cadastrados	Imóveis em posse por simples ocupação
Mais de 0 à 4 MF	**585**	**94**
Mais de 4 à 15 MF	**73**	**1**
Mais de 15 MF	**37**	**2**

Fonte: SNCR (2018) Considerado a classe de módulos fiscais, elaborado pelo autor

O percentual de imóveis na agricultura familiar no município é de 81 %, o número e imóveis como posse daqueles que são considerados agricultores familiares é de cerca de 16 %, e para os médios agricultores o percentual cai para menos de 1,3%. Novamente observa-se uma relação direta entre aqueles que podem acessar meios financeiros para regularizar os seus imóveis via usucapião, seja judicialmente o extrajudicial.

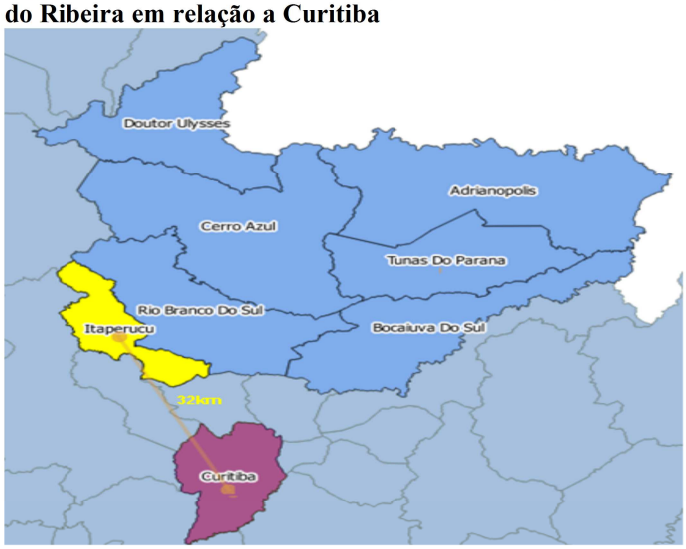
Agente 4

IV) Município de Itaperuçu

O servidor que respondeu o questionário é responsável pela Unidade Municipal de Cadastro, Município que foi criado pela Lei Estadual nº 9.437 de 9 de novembro de 1990, com origem do desmembramento do município de Rio Branco do Sul.

Localizado a 32 Km de Curitiba, compõem a região metropolitana da capital, é confrontante com os municípios de Rio Branco do Sul, Castro, Campo Largo e Almirante Tamandaré, conforme Figura 11.

Figura 11: Localização do Município de Itaperuçu no Vale do Ribeira em relação a Curitiba



Fonte: Base Cartográfica ITCG (2010), elaborado pelo autor

Suas terras foram ocupadas inicialmente por famílias de origem italiana seguida por comerciantes de origem área. Sua principal atividade é a rural, possui também exploração de minérios com parque industrial para produção de cimento, calcário e extração e beneficiamento de madeira. (IBGE, 2019)

O rendimento médio por mês para os trabalhadores economicamente ativo é de 2(dois) salários-mínimos, com 13,3 % da população economicamente ativa no ano de 2017. Embora o município tenha uma população concentrada na cidade na proporção de 83%, no meio rural é cerca de 17%, o que não tem garantido mais emprego e renda para sua população. Quando se considera uma perspectiva por domicílio, encontra-se um rendimento médio mensal de até meio salário-mínimo (IBGE, 2019).

O município possui uma Unidade Municipal de cadastro do INCRA atuação dentro da secretaria de agricultura. Segundo dados do SNCR em 2018 a estrutura fundiária entre pequenos, médios e grandes agricultores dentro do município, estão distribuídos conforme Tabela 11, com um índice de 88% de pequenos agricultores, com forte representação da agricultura familiar dentro do município (INCRA, 2018).

Tabela 11 - Estrutura fundiária município de Itaperuçu em relação ao número de posses

Classe e número de Módulos Fiscais - MF	Imóveis Cadastrados	Imóveis em posse por simples ocupação
Mais de 0 à 4 MF	**372**	**91**
Mais de 4 à 15 MF	**24**	**1**
Mais de 15 MF	**18**	**1**

Fonte: SNCR (2018). Considerado a classe de módulos fiscais, elaborado pelo autor

O percentual de imóveis no município em posse daqueles que são considerados agricultores familiares é de 24,4 %, e para os médios agricultores o percentual cai para menos de 0,41%. Em se comparando com outros municípios da região, o número de imóveis rurais é menor devido a sua extensão territorial, o que pode ser confrontado pelo número de moradores da zona urbana.

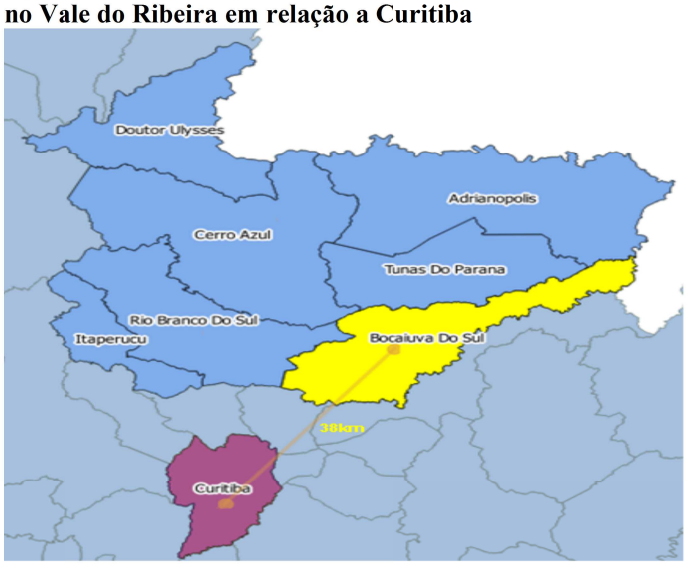
Agente 5

V) Bocaiúva do Sul

A respondente é funcionária da prefeitura responsável pela UMC no município que tem origem em uma sesmaria que foi dada ao filho do governador-sesmeiro, criando-se o povoado de Arraial Queimado que é elevado a Freguesia em 1870 e em 1971 pela Lei Provincial, foi criado o município com mesmo nome. Em 1890 com o advento da República, recebe um novo nome, Bocaiúva do Sul.

Localiza-se na região metropolitana de Curitiba, confrontando-se ao sul com os municípios de Colombo e Campina Grande do Sul e ao Norte com Tunas do Paraná e Cerro azul, conforme Figura 12.

Figura 12: Localização do Município de Bocaiúva do Sul no Vale do Ribeira em relação a Curitiba



Fonte: Base Cartográfica ITCG (2010), elaborado pelo autor

O rendimento médio por mês para os trabalhadores economicamente ativo é de 2(dois) salários-mínimos, com 18,5 % da população economicamente ativa no ano de 2017. Quando se considera uma perspectiva por domicílio, encontra-se um rendimento médio mensal de até meio salário-mínimo (IBGE, 2109).

O município possui uma Unidade Municipal de cadastro do INCRA atuação dentro da secretaria de agricultura. Segundo dados do SNCR em 2018 a estrutura fundiária entre pequenos, médios e grandes agricultores dentro do município, estão distribuídos conforme Tabela 12, com um índice de 87,75% de pequenos agricultores, com a maioria dos imóveis como agricultores familiares dentro do município (INCRA, 2018).

Tabela 12 - Estrutura fundiária município de Bocaiúva do Sul em relação ao número de posses

Classe e número de Módulos Fiscais - MF	Imóveis Cadastrados	Imóveis em posse por simples ocupação
Mais de 0 à 4 MF	**2001**	**118**
Mais de 4 à 15 MF	**167**	**7**
Mais de 15 MF	**78**	**3**

Fonte: SNCR (2018) Considerado a classe de módulos fiscais, elaborado pelo autor

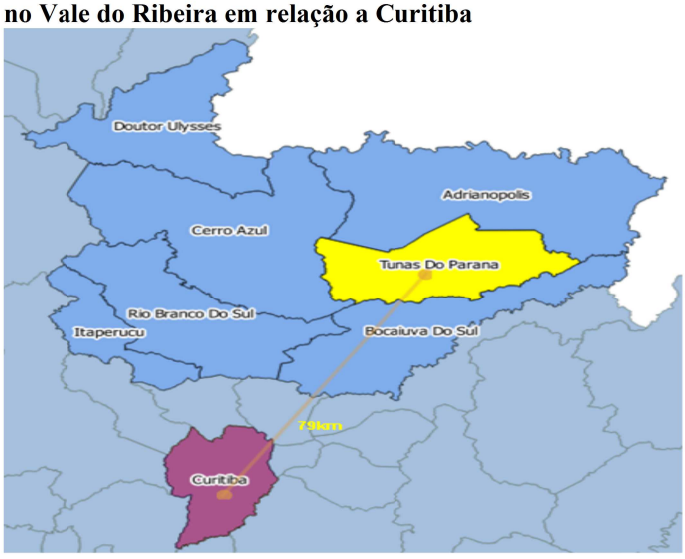
O percentual de imóveis no município em posse daqueles que são considerados agricultores familiares é de 5,9 %, com segundo menor percentual de posseiros de estabelecimentos rurais deste grupo na região pesquisada, no entanto, metade das unidades de produção tem até 10 hectares, o que pode representar um grande número de minifúndios, áreas com características de baixo rendimento econômico. Para os médios agricultores o percentual cai para menos de 4,19%.

Agente 6

VI) Tunas do Paraná

O servidor que respondeu o questionário é técnico em agropecuária lotado na Secretaria de Agricultura e Meio Ambiente. O município está localizada também na região metropolitana de Curitiba, confrontante aos municípios de Adrianópolis, Cerro Azul e Bocaiúva do Sul, conforme Figura 13.

Figura 13: Localização do Município de Tunas do Paraná no Vale do Ribeira em relação a Curitiba



Fonte: Base Cartográfica ITCG(2010), elaborado pelo autor

O município teve sua origem XXII e XVIII, em uma ocupação semelhante à de Bocaiúva do Sul, antigo Arraial Queimado, sendo um dos mais antigos do Estado. Foi sede do 5 Batalhão de Separadores, entre os anos 1930 e 1935, devido sua proximidade estratégica com a BR 476, neste período a localidade era conhecida como Pedra Preta. Da década de

1960 passou para a denominação de Tunas e com este nome foi emancipado em 1990 pela Lei Estadual n 9.236. (IBGE, 2019)

Em 2017 a renda mensal do trabalhador do município é de 1,9 salários-mínimos. Com uma ocupação em relação a população total de 16,8% e assim outros municípios da região, o rendimento mensal por pessoa para um contingente de 37,% da sua população, tem um rendimento médio de meio salário-mínimo. (IBGE, 2019)

O município possui não possui uma Unidade Municipal de cadastro do INCRA. Segundo dados do SNCR em 2018 a estrutura fundiária entre pequenos, médios e grandes agricultores dentro do município, estão distribuídos conforme Tabela 13, com um índice de 45% de pequenos agricultores, com a maioria dos imóveis como agricultores familiares dentro do município (INCRA, 2018).

Tabela 13 - Estrutura fundiária município de Tunas do Paraná em relação ao número de posses

Classe e número de Módulos Fiscais - MF	Imóveis Cadastrados	Imóveis em posse por simples ocupação
Mais de 0 à 4 MF	**162**	**21**
Mais de 4 à 15 MF	**56**	**4**
Mais de 15 MF	**33**	**-**

Fonte: SNCR (2018). Considerado a classe de módulos fiscais, elaborado pelo autor

O percentual de imóveis no município em posse daqueles que são considerados agricultores familiares é de 13 %, e para os médios agricultores o percentual cai para menos de 7,15%.

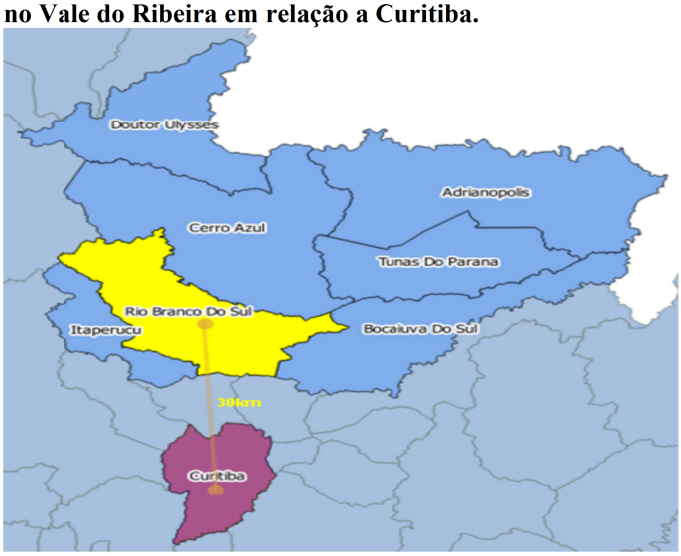
Uma das prováveis razões para não se ter uma Unidade de Cadastro do INCRA na prefeitura, relaciona-se ao pequeno número de imóveis no município. Observa-se também que os imóveis acima de 15 módulos fiscais concentram grande parte da área agricultável do município para o plantio de *pinus*, de propriedade de grandes empresas que recorrem a escritórios especializados que se dirigem ao INCRA em Curitiba.

Agente 7

VII) Rio Branco do Sul

A funcionária da prefeitura que respondeu o questionário é responsável pela Unidade Municipal de Cadastro do INCRA, está lotado na Secretaria de Agricultura do Município. Município que está localizado entre os municípios de Itaperuçu, Colombo, Almirante Tamandaré, Cerro Azul e Bocaiúva do Sul e Castro, conforme Figura 14.

Figura 14: Localização do Município de Rio Branco do Sul no Vale do Ribeira em relação a Curitiba.



Fonte: Base Cartográfica ITCG (2010), elaborado pelo autor

O município tem a melhor média salarial do Vale do Ribeira, com 2,9 mínimos. A quantidade de pessoas ocupadas está na média de 18%, já os domicílios com rendimento mensal se iguala aos outros da região, chegando até a meio salário mínimo por pessoa.

O município possui uma Unidade Municipal de cadastro do INCRA. Segundo dados do SNCR em 2018 a estrutura fundiária entre pequenos, médios e grandes agricultores dentro do município, estão distribuídos conforme Tabela 14, com um índice de 82,74% de pequenos agricultores, com a maioria dos imóveis como agricultores familiares dentro do município (INCRA, 2018).

Tabela 14 - Estrutura fundiária município de Rio Branco do Sul em relação ao número de posses

Classe e número de Módulos Fiscais - MF	Imóveis Cadastrados	Imóveis em posse por simples ocupação
Mais de 0 à 4 MF	**1817**	**287**
Mais de 4 à 15 MF	**192**	**12**
Mais de 15 MF	**67**	**3**

Fonte: SNCR (2018). Considerado a classe de módulos fiscais, elaborado pelo autor

O percentual de imóveis no município em posse daqueles que são considerados agricultores familiares é de 15,8 %, e para os médios agricultores o percentual cai para menos de 6,25%. Esses números podem representar uma associação direta entre aqueles que podem acessar meios financeiros para regularizar os seus imóveis, normalmente via usucapião judicial ou extrajudicial.

4.2.1 Percepção dos agentes públicos das prefeituras sobre o processo de regularização fundiária em execução no Município.

Quando uma política pública é definida pelo Governo, a elaboração e execução normalmente estão distantes da realidade onde as ações acontecem. A participação dos agentes públicos parceiros na implementação de programas, muitas vezes recebem um programa formatado para aplicar em seu município que tem uma peculiaridade e realidades muito diferentes de outros municípios onde o programa esteja funcionando. Por isto, a percepção dos agentes públicos que estão na ponta do programa são importantes para avaliação visando melhorias e aperfeiçoamento, conforme apresentada no Quadro 14.

Quadro 14 - respostas sobre a percepção dos agentes públicos municipais.

Continua

Agente	I) averiguar a percepção dos agentes públicos municipais na regularização fundiária
1	O entrevistado não soube responder sobre os resultados da regularização do programa PRÓ RURAL no município, e nem sobre a participação da prefeitura no programa, **mas acredita que a regularização fundiária pode trazer melhorias nos indicadores sociais, como: econômicos e sociais, além de promover a segurança jurídica para o agricultor.** Diz que **os processos e de regularização precisam ser simplificados para agilizar a emissão do título devido a demora.**

Agente	I) averiguar a percepção dos agentes públicos municipais na regularização fundiária
2	O entrevistado disse que o programa de regularização **PRÓ RURAL não teve avanço no reconhecimento de propriedade dos posseiros e que não está participando do processo e os servidores**, também não receberam nenhuma capacitação sobre o programa. Indica que para melhorias do programa é necessário simplificar os processos. **Na visão do entrevistado as melhorias na vida dos posseiros regularizados, são de natureza econômica, social e possibilidade de acesso ao crédito e vai trazer regularização valorização fundiária na região.**
3	O agente respondente disse que houve avanços na emissão de títulos no município, **mas a prefeitura não participa na elaboração e nos processos e nem participação de nenhuma capacitação para cooperação nas ações em execução do município**. Para o agente a regularização fundiária precisa simplificar os processos que considera demorado. **Na percepção do agente a vida dos agricultores poderão melhorar com o título de propriedade em favor dos posseiros, melhorando nos aspectos: econômicos, social, acesso a crédito e segurança jurídica, com geração de renda e aumento nas lavouras.**
4	Para o agente o programa PRÓ RURAL **teve avanços na regularização** fundiária e o município tem participado do programa, tendo **sido capacitados para auxiliar nas ações.** Acredita que o programa tem **pontos a melhorar, como a simplificação dos processos, recursos disponíveis e pessoal qualificado. Se a regularização for efetiva, trará benefícios econômicos, sociais, segurança alimentar, acesso a crédito e segurança jurídica.**
5	Para o respondente o programa PRÓ RURAL **teve avanços na regularização** fundiária e o município tem participado efetivamente do programa, mas os servidores não foram **capacitados para auxiliar nas ações.** Acredita que o programa tem **pontos a melhorar, como a simplificação dos processos e simplificação das leis. Para o agente, se tiver uma regularização efetiva poderá melhorar os aspectos sociais, econômicos, segurança alimentar, acesso a crédito, segurança jurídica e resultará também em benefício para o município com recolhimento de impostos.**
6	O respondente informou que **ocorreram avanços com a emissão de títulos de propriedade** aos posseiros e a prefeitura tem participado do processo, **porém não receberam nenhum treinamento.** Para o agente os agricultores com a titulação é o acesso ao crédito e segurança jurídica, ajudando na fixação das famílias na propriedade.
7	**A** agente respondente disse que o programa PRÓ RURAL trouxe avanços na emissão títulos para os agricultores e a prefeitura está apoiando com a emissão do CCIR pela Unidade de Cadastro. Mas os servidores da prefeitura não teve treinamento participar do programa. **A agente respondeu ainda que o programa tem pontos a melhorar, como: a simplificação dos processos. Assim poderá haver uma melhoria na situação econômica, na segurança alimentar, no acesso ao crédito e na segurança jurídica**. A agente acrescentou que com a regularização haverá mais renda para o agricultor e com isso mais tributos para o Município por meio de notas fiscais emitidas.

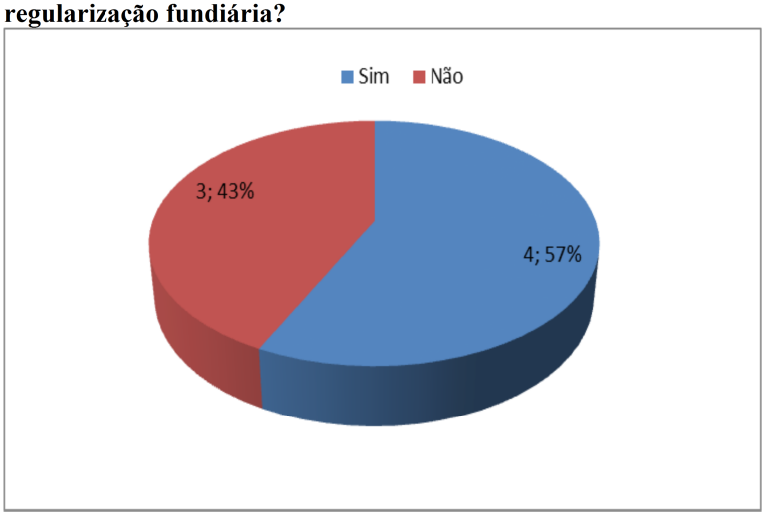
Os resultados sobre a percepção para a maioria dos agentes públicos municipais a respeito da regularização fundiária é de que houve avanços no programa PRÓ-RURAL, apenas um dos 7(sete) agentes disse que não ocorreram avanços.

No entanto, os resultados do programa PRÓ-RURAL, são contabilizadas pelo número de ajuizamentos através da Defensoria Pública e não em reconhecimento pela

sentença. Até o momento em todo o Estado do Paraná já foram efetivadas ações envolvendo 2.702 famílias de agricultores familiares. Esses números representam 45% do total de famílias previstas até o final da execução é 6.000 (seis mil) beneficiados. O ITCG já realizou o trabalho de georreferenciamento de 6.907 propriedades, o que representa a produção de planta e memorial descritivo, representando uma execução física de 86,3% da meta prevista. A medição dos imóveis pode representar um avanço para os agentes municipais (IPARDES, 2017)

A maioria dos agentes, conforme demonstrado no Gráfico 13, disseram que as prefeituras participam do processo de regularização fundiária, no entanto, não foram capacitados para auxiliar nas ações do programa. Assim, fica claro que certos programas quando implementados sem a devida participação daqueles que vão auxiliar ou promovê-lo, pode ocorrer certos entraves na sua execução devido a falta de articulação prévia com aqueles que conhecem os problemas de perto.

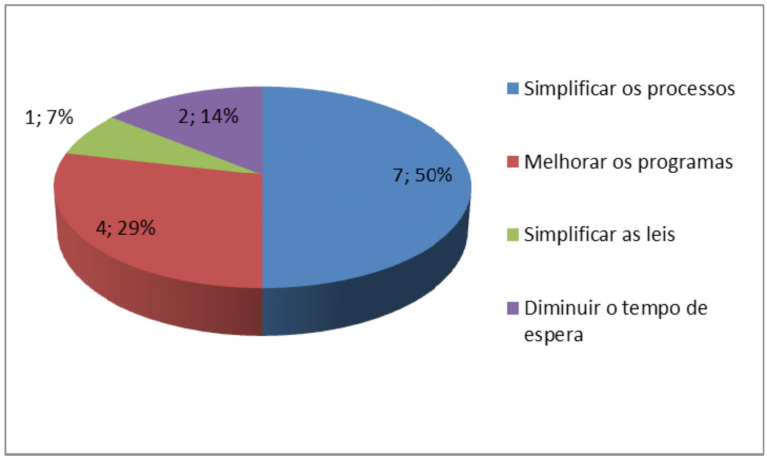
Gráfico 13: As prefeituras participam do processo de regularização fundiária?



Fonte: Elaborado pelo autor

Nos aspectos das melhorias do programa, conforme descritos no Gráfico 14, os agentes são quase unânimes em apontar que a simplificação dos processos como solução para acelerar a regularização fundiária, fato também apontado nas respostas dadas pelos agentes públicos do Estado que estão a frente do programa.

Gráfico 14: Quais as melhorias para o programa de regularização sugeridas pelos agentes municipais?



Fonte: Elaborado pelo autor

Segundo relatório de avaliação qualitativa do PRÓ-RURAL produzido IPARDES em 2017, que ao se trabalhar os aspectos institucionais do programa, existia um compromisso para efetivar as ações, balizado nos aspectos econômicos produzidos na ação coletiva para produzir um efeito sobre o individual. Tendo como estratégia a articulação entre os diversos atores, redução dos gastos e a simplificação dos procedimentos. Na fase da execução do programa algumas alternativas foram implementadas com certo êxito, mas não tiveram a institucionalização na esfera governamental (IPARDES, 2017).

O que pode-se observar que no ciclo da implementação e execução das ações de regularização não tem ocorrido avaliações do programa ou mesmo não se utilizam dos trabalhos produzidos pelos órgãos oficiais, para realizar os ajustes necessários visando simplificar os procedimentos para alcançar melhores resultados, buscando assim, dentro das competências legais as alterações que produzam os efeitos para redução dos prazos de execução. Na fase da execução do programa algumas alternativas foram implementadas com certo êxito, mas não tiveram a institucionalização na esfera governamental.

Por isto, dentro da proposta desta pesquisa, será apresentado um de fluxo menos restritivo, continuo e célere no apoio permanente para abertura de processos de regularização fundiária em complemento ao modelo implementado atualmente pelo Estado do Paraná. O que poderá impactar positivamente por ser uma alternativa a mais diante dos procedimentos em execução pelo Estado.

Sobre os benefícios para os agricultores e para o município, os agentes públicos apontaram os aspectos: a) econômicos e sociais; b) promoção da segurança jurídica para o

agricultor; c) acesso a crédito; d) aumento nas lavouras e geração de renda; e) município terá mais recolhimento de impostos notas fiscais emitidas; e f) fixação das famílias na propriedade.

A narrativa dos agentes públicos municipais reforçam os estudos de que a falta de documentação de propriedade dos imóveis rurais, ocasiona dificuldades de acesso a linhas de créditos agrícola para os pequenos agricultores posseiros (ROCHA JUNIOR et al. 2017), o que poderia trazer uma alavancagem a produção das pequenas propriedades com geração de renda e promoção do desenvolvimento regional. (BELIK 2000, apud AQUINO; TEIXEIRA, 2005).

4.2.2 Averiguar como ocorre a divulgação e esclarecimento da regularização fundiária juntos aos posseiros dos municípios.

Neste aspecto a mobilização e a divulgação, são pontos chaves para se atingir o grupo que realmente necessita para regularização de imóveis que estão na zona rural do município, com a necessidade de se realizar audiências públicas, reuniões nas comunidades, nos sindicatos dos agricultores rurais, etc. Assim, com os devidos esclarecimentos os resultados podem ser positivos no aspecto de alcance para um grupo de interessados que normalmente tem um nível de escolaridade mais baixo. As respostas foram dadas pelos agentes públicos dos município conforme Quadro 15.

Quadro 15 - respostas sobre a divulgação do programa de regularização fundiária nos municípios

Continua

Agente	II) averiguar a divulgação e esclarecimentos sobre a regularização fundiária
1	O agente respondeu que **participou de uma audiência pública** sobre o início do programa no município. Segundo agentes **as informações também precisam ser simplificadas** para melhor esclarecimento dos agricultores.
2	O respondente informou que **não participou de audiências públicas** para divulgação do programa. **O meio de divulgação utilizado pelo programa PRÓ RURAL não é suficiente para atingir todos os agricultores posseiros**, sendo necessário audiências públicas com simplificação das informações.
3	O agente público disse que **não participou de nenhuma audiência pública,** mas entende que há uma boa divulgação do processo de regularização no município.
4	Para o respondente **ocorreu divulgação do programa e participou de audiências públicas** e que o trabalho de divulgação do programa conseguiu atingir todos os agricultores da do município.

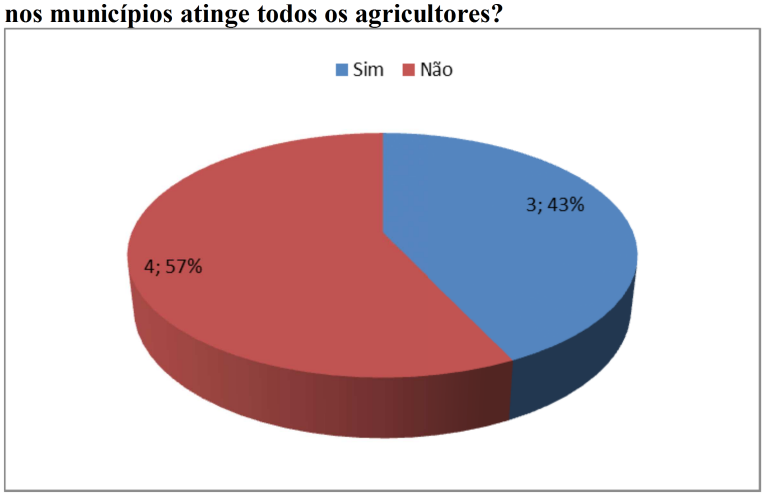
Conclusão

Agente	II) averiguar a divulgação e esclarecimentos sobre a regularização fundiária
5	O agente público respondeu **que não ocorreu nenhuma audiência pública** para início dos trabalhos do programa no município e que **é necessário estes eventos para deixar mais claro como funciona o programa.**
6	O servidor da prefeitura respondeu **que não participou de nenhuma audiência pública** no município, porém considera que as informações têm chegado a todos os agricultores.
7	A respondente disse que **não participou de audiência pública no município** e que considera que para o programa melhorar para chegar a todos os posseiros, com mais audiências públicas, **simplificação de informações e uma maior participação da prefeitura no programa.**

A maioria dos agentes públicos responderam no questionário que não participaram de nenhuma audiência pública para divulgação do programa, no entanto, não se pode afirmar que estas audiências tenham ocorrido ou não, devido o tempo transcorrido desde o início da regularização no município e se a pessoa não estava no cargo caso tenha acontecido.

Os agentes 3, 4 e 6, consideraram que há uma boa divulgação do programa de regularização no município e que as informações sobre o programa tem chegado a todos os agricultores em seus municípios. Os resultados mostram, conforme Gráfico 15, que pode haver uma relação entre o número de imóveis e agricultores no município, ou seja, representa uma menor pressão devido o pequeno de agricultores no município.

Gráfico 15: A divulgação do programa de regularização fundiária nos municípios atinge todos os agricultores?



Fonte: Elaborado pelo autor

Para os agentes 1, 2, 5 e 7, é necessário uma melhor divulgação do programa com mais eventos com objetivo de tornar mais claro o funcionamento do programa. Ainda

consideram que para o programa para chegar a todos os posseiros, deve haver várias audiências públicas com informações mais simplificadas e uma maior participação da prefeitura no programa. Apenas a agente 7, destacou que a prefeitura pode participar mais efetivamente no programa.

As audiências públicas são muito importantes para divulgação e ainda explicar como funcionará o programa, sendo consideradas ponto chave no processo, mas caso não ocorra uma forte mobilização para convidar os agricultores interessados para participar no dia do evento, com pessoas ligadas aos programas de regularização aptas a atender todos os questionamentos que possam aparecer, poderá não ser muito efetiva.

Os agentes que responderam sobre a necessidade de haver uma melhor divulgação do programa provavelmente não se sentem seguras para prestar esclarecimentos por não terem sido capacitas para auxiliar nas ações de regularização, isso pode resultar em economia para o programa com mais agentes públicos locais treinados.

4.2.2 Averiguar como as UMC's podem participar de forma mais efetiva no processo de regularização fundiária nos municípios pesquisados.

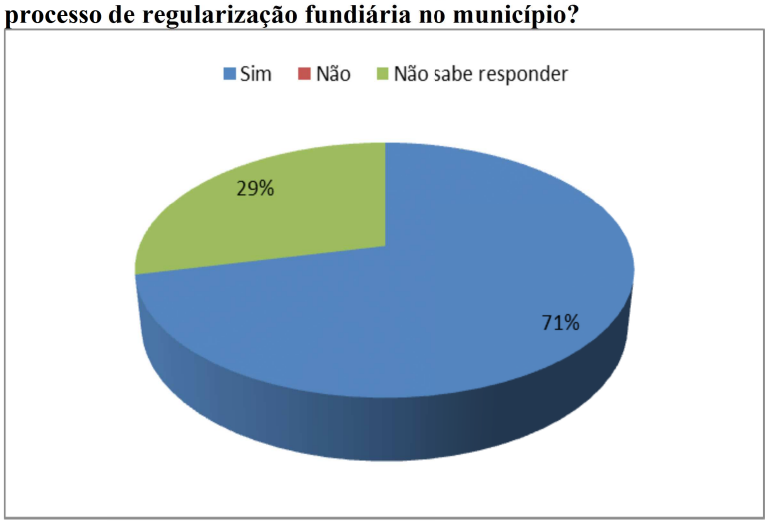
Este aspecto, é um dos mais relevantes para se averiguar como as Unidades de Cadastro do INCRA, na percepção descrita no Quadro 16, dos agentes públicos que trabalham nas secretarias de agricultura ou diretamente neste setor podem contribuir no processo de regularização fundiária, sendo uma opção direta para recepcionar os requerimentos dos agricultores posseiros, sem títulos da sua propriedade, sejam elas devolutas ou posse por simples ocupação. E em caso de haver uma disposição dos agentes públicos municipais em participar mais efetivamente do processo, este poderá ser um local de abertura de processo que estará disponível e acessível para os agricultores.

Quadro 16 - respostas sobre a participação das UMC's na regularização fundiária

Agente	III) Averiguar como as UMC's podem contribuir no processo de regularização
1	O agente público informou que no município **não tem Unidade Municipal de Cadastro** ativa, **mas que seria interessante a implantação** desde que treinados os servidores e dadas condições para execução plena do serviço.
2	Para o respondente, **as UMCs' podem participar mais efetivamente no programa e que podem contribuir para o acesso ao sistema para registro e regularização do cadastro junto ao INCRA, ajudando ao proprietário a ter facilidade e agilidade no atendimento**
3	O agente informou que o município **não tem uma UMC ativa**, mas em caso de se estabelecer uma Unidade no Município pode beneficiar os agricultores da região.
4	**A respondente informou que as unidades podem colaborar de forma mais efetiva no Programa**, por entender e conhecer as questões fundiárias do município.
5	**O respondente informou que as unidades podem colaborar de forma mais efetiva no programa**, por entender e conhecer as questões fundiárias do município e pode colaborar na regularização fundiária.
6	O Agente respondeu que o município não possui unidade de Cadastro
7	**A agente respondeu que como servidora lotada na Unidade Cadastro está capacitada para questões fundiárias,** mas que precisa de mais informações sobre o assunto. Considera também que a **Unidade de Cadastro está pronta para contribuir mais efetivamente na regularização**. A servidora disse também que a **Unidade Cadastral do município esta precária,** sem muitas condições de trabalho e que deve melhorar para atender melhor o povo.

Dos 7 (sete) agentes públicos municipais que responderam os questionários, 3 (três) informaram que não possuem uma Unidade de Cadastro do INCRA funcionando na prefeitura, mas 2 (duas) delas reconhecem que se tivessem uma UMC em operação, os agricultores seriam muito beneficiados pelos serviços. Para outros 4 (quatro) agentes, consideram também que a UMC's podem contribuir mais efetivamente na regularização, conforme pode ser visto no Gráfico 16. O que significa um ganho na divulgação, orientação e recepção dos requerimentos para abertura de processos.

Gráfico 16: As Unidades de Cadastro podem contribuir no processo de regularização fundiária no município?



Fonte: Elaborado pelo autor

As Unidades Municipais de Cadastramento – UMC, representam uma ampla rede de atendimento ao cidadão integrando a Rede Nacional de Cadastro Rural, contribuindo substancialmente para a descentralização das atividades cadastrais devido sua capilaridade e o acesso do cidadão aos serviços prestados. Para as prefeituras que não tem esta parceria com o INCRA pode a qualquer tempo celebrar um acordo de cooperação técnica para iniciar os trabalhos.

Essas melhorias como já relatadas no início desta pesquisa, devem ter início resolvendo-se os problemas cadastrais e fundiários que resultaram em divergências ao sistema cartorial para as terras rurais, o que produziu ao longo dos anos, informações inconsistentes e incompletas, gerando insegurança jurídica aos posseiros de imóveis que não tem a propriedade plena, ou seja, aquelas áreas não passíveis de registro imobiliário, que em muitos casos, tem recorrido a justiça para regularizar seu imóvel (FERNANDES; REYDON, 2017).

Assim, uma parceria entre o Estado e seus programas de regularização, INCRA e os Municípios pode representar o que Reydon e Felício (2017) consideram como um processo de governança fundiária, que tem a capacidade “de incorporar as dimensões instrumental e institucional das políticas de posse e uso das terras”. Estendendo sua atuação a uma atuação participativa e tomada de decisões que vincularia todas ferramentas disponíveis na busca do que seja sustentável economicamente e ambientalmente.

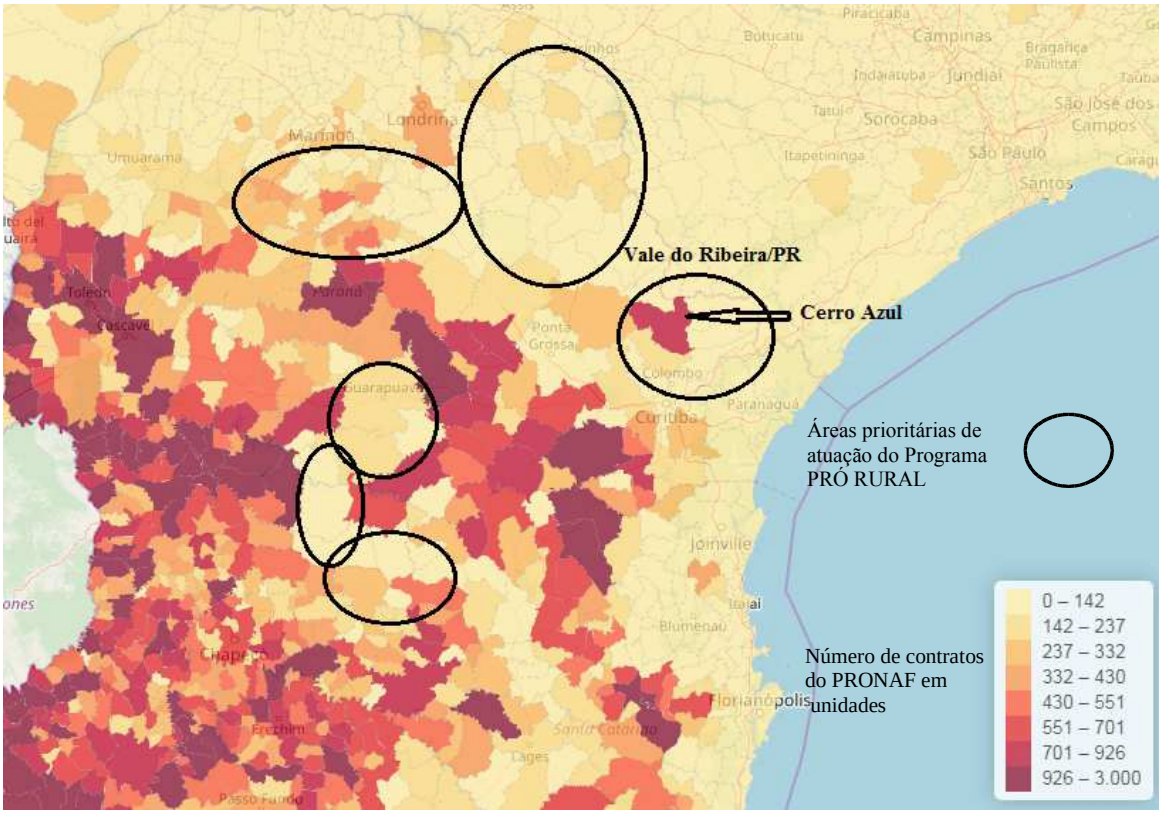
4.3 ANÁLISE SOBRE A RELAÇÃO DA FALTA DE REGULARIDADE DO IMÓVEL COM A DIFICULDADE DE ACESSO AO CRÉDITO DO PRONAF

Em uma análise de contratação do PRONAF no Paraná no ano de 2017, conforme destacado no Figura 14, observa-se que os níveis mais baixos de contratos desta modalidade de financiamento, recaem sobre os territórios do programa PRÓ RURAL, regiões prioritárias para regularização fundiária, devido uma série de dificuldades para os agricultores, entre elas a falta de acesso a crédito, que pode fomentar a unidade geradora de renda para família.

Verifica-se que no Vale do Ribeira, próximo ao município de Colombo, aparece o município de Cerro Azul com um bom nível de contração do PRONAF, se colocando entre municípios do Estado com bom índice de acesso ao programa entre 700 a 900 contratos. Isso pode estar relacionado ao baixo número de posses por simples ocupação no município. Mas em comparação aos outros municípios da região coloca-se muita acima, pois não ultrapassam os 240 contratos, e ainda, com um evidente contraste com oeste e sudeste paranaense que tem em média 1500 contratos do PRONAF por município.

As regiões circuladas na Figura 15, representam aquelas regiões com número considerável de imóveis rurais sem titulação, impactando diretamente no desenvolvimento em de suas regiões rurais, por isso, foram selecionadas no programa PRÓ-RURAL para entrarem no caminho da competitividade e geração de renda.

Figura 15 - distribuição de contratação do PRONAF por município no Estado Paraná no ano de 2017



Fonte: MDA. sitio http://nead.mda.gov.br/politicas, consulta em 10/09/2019, elaborado pelo autor.

Os resultados demonstram que há uma grande necessidade de se dar continuidade ao trabalho de regularização nestes territórios, como tem sido realizado pelo programa PRÓ RURAL, no entanto, deve-se procurar entender a peculiaridade de cadas região dentro do Estado, assim poderá ser gerado um desenvolvimento adequado para cada realidade.

O Vale do Ribeira está inserido em uma região que apresenta um baixo índice de desenvolvimento humano, como a saúde, renda e educação, com uma forte dependência de programas sociais, devido a sua geografia de terrenos acidentados e montanhosos, não se desenvolvendo atividades produtivas como em outras regiões do Paraná com áreas mecanizáveis.

De certo modo, para este público da agricultura familiar deve-se observar na seleção da concessão de créditos do PRONAF, critérios sociais que buscam o desenvolvimento econômico e social de uma parcela dos que vivem no campo, exploram o imóvel que deve ter no máximo 4 módulos fiscais e que tenham a renda advinda minimamente da unidade de produção. Mas conforme Tabela 15, o número contratos no Estado do Paraná tem caído a cada ano, muito provável como visto até aqui, o nível de exigências nas garantias para

concessão do crédito tem aumentado ao longo dos anos.

Tabela 15 - Evolução do Crédito anos 2013 à 2019 – Contratos por instituição financeira no Paraná – Valores em R$

	BCO DO BRASIL S.A.		cooperativas		Total	
	Contratos	Valores	Contratos	Valores	Contratos	Valores
2013/2014	95.542	1.958.422.026	49.247	941.848.910	149.985	3.205.007.754
2014/2015	91.555	2.100.112.406	50.365	1.088.677.981	147.355	3.534.316.977
2015/2016	78.500	2.048.023.944	52.797	1.277.597.584	134.720	3.550.929.565
2016/2017	70.129	2.035.457.223	55.375	1.565.876.858	129.332	3.912.034.241
2017/2018	59.403	1.732.485.447	54.284	1.640.780.497	118.046	3.777.555.969
2018/2019	48.927	1.589.494.855	54.202	1.825.643.004	107.746	3.908.584.318

Fonte: Banco Central

De acordo com as informações da tabela acima, é nítida a diminuição nas celebrações de deste contratos do PRONAF no Banco do Brasil que é um Banco oficial do Governo, com redução de praticamente 50% entre o que era contratado em 2013 e o ano de 2018, o que pode representar, conforme descrito anteriormente, o aumento na burocracia no acesso ao crédito nas instituições financeiras. Por outro lado, nota-se um leve aumento de 9% na contratação junto as Cooperativas, com aumento de quase 100% nos valores contratados. Isso pode representar uma proximidade do agricultor com a Cooperativa, onde se tem mais confiança para se realizar os empréstimos, além da busca por juros mais baixos em relação aos bancos comerciais.

Segundo dados do MDA em janeiro de 2015 os investimentos na agricultura familiar para o programa específico do público nos municípios do Vale do Ribeira/PR, representada no Tabela 16, somam pouco mais de R$ 12 milhões um valor baixo considerando o contingente de agricultores da região.

Em pesquisa realizada por Bianchini (2010), foram detectados diversos problemas enfrentados pelos agricultores familiares da região do Vale do Ribeira, entre eles, a regularização fundiária, dificuldades de acesso a políticas públicas como o crédito rural e a assistência técnica. Além de se ter uma importância do autoconsumo do que é produzido, encontra dificuldade também no acesso ao mercado consumidor na comercialização dos excedentes devido aos atravessadores.

Tabela 16 - Políticas Públicas para agricultura familiar no Município de Vale do Ribeira

Município	ATER - Nº de Técnicos	Crédito Fundiário - Valores	PRONAF - Valores (R$) (2013-2014)
Adrianópolis	4	0.00	756,288.22
Bocaiúva do Sul	3	0.00	1,611,684.68
Cerro Azul	8	0.00	6,872,169.78
Doutor Ulysses	5	0.00	400,168.93
Itaperuçu	5	0.00	1,207,790.80
Rio Branco do Sul	7	0.00	1,824,158.39
Tunas do Paraná	2	0.00	70,293.47
Total	34	0.00	12,742,554.27

FONTE: BANCO CENTRAL DO BRASIL (JAN/2015); SRA/MDA(NOV/2015); PBSM/MDA(MAR/2015); PAA DATA/SAGI/MDS(SET/2014); FNDE (SET/2012)

Os programas de crédito com finalidade agrícola, são os principais motores de desenvolvimento nos municípios, com ancoragem em juros baixos, seguro safra e facilidade de pagamentos.

O número de estabelecimentos rurais nos municípios do Vale do Ribeira com acesso à Declaração de Aptidão ao PRONAF, segundo Tabela 17, pode ser considerado muito bom, com cerca de 76 %, considerando a unidade familiar.

Tabela 17: Relação entre pessoas ocupadas na agricultura familiar e aos que possuem DAP

Município	Nº de estabelecimentos da agricultura familiar	Pessoal ocupado na agricultura familiar	DAP - Pessoa Física
Adrianópolis	824	1,747	384
Bocaiúva do Sul	344	893	515
Cerro Azul	1,947	4,553	1,379
Doutor Ulysses	574	1,461	601
Itaperuçu	209	637	736
Rio Branco do Sul	1,479	4,044	585
Tunas do Paraná	213	581	91
Total	5,590	13,916	4,291

Fonte: SAF/MDA(jan/2015);IBGE, Censo Agropecuário 2006.

No entanto, quando se compara as Tabelas 16 e 17, percebe-se que os valores aplicados, quando divididos pelo número de estabelecimentos, encontramos a quantia de pouco mais de R$ 2.700 (dois mil e setecentos reais) por família, valores que são considerados muito baixos, levando-se em conta as necessidades de fomento e infraestrutura para geração de renda necessária em uma propriedade rural.

E analisando os dados de regularização fundiária do programa PRÓ-RURAL e do

programa de titulação do ITCG é possível ver o esforço do Governo do Estado em promover o desenvolvimento dos agricultores familiares. No entanto, devido aos baixos resultados do programa, ficam mais distantes as metas de um meio rural sustentável no aspecto socioeconômico.

É possível relacionar que a falta de titulação ou regularização fundiária tem impactos sobre o acesso ao crédito rural, especialmente o PRONAF, conforme visto no mapa temático apresentado pelo NEAD, onde as áreas com menor número de contratos estão localizados nos territórios com mais problemas de documentação precária do imóvel, dificultando assim o acesso ao financiamento agrícola.

4.4 ANALISE DOS FLUXOS DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA NO ESTADO

Conforme pôde ser visto ao longo desta pesquisa, existem duas ações de regularização fundiária em andamento no Estado, a primeira sobre as terras de particulares que perderam o vínculo com o registro e estão em situação de insegurança jurídica e a segunda sobre as terras devolutas estaduais, ou seja, aquelas que não foram identificadas e tituladas ao terceiro ocupante de boa fé que atende os requisitos para regularização.

4.4.1 Fluxo de Regularização Fundiária pelo instituto do usucapião via judiciário.

A primeira forma de regularização fundiária pesquisada, faz parte do programa PRÓ-RURAL parte integrante Projeto Multissetorial para o Desenvolvimento do Paraná, que tem como objetivo atuar nas bases estruturantes para o desenvolvimento social e econômico de pequenos agricultores em regiões previamente identificadas pelos baixos indicadores econômicos. Tem como principal ação neste processo a usucapião via judicial em terras particulares, encabeçada pelas seguintes instituições e órgãos: EMATER, COLEGIADOS TERRITORIAIS, UTP SEAB, ITCG E DEFENSORIA PÚBLICA.

As competências dentro do programa de regularização em terras particulares, destaca-se pelas atribuições do Quadro 1, onde a Emater é a responsável por identificar as demandas de regularização nos municípios beneficiários do programa, em seguida apresenta aos Colegiados Territoriais que faz a análise, seleção e priorização das demandas. Por sua vez a SEAB fará uma priorização a nível estadual conforme a disponibilidade orçamentária, após isso, encaminha os pleitos para o ITCG que faz uma análise técnica para elaboração de relatório técnico a fim de subsidiar o ajuizamento das ações de usucapião realizadas pela Defensoria Pública que por sua vez ajuíza essas ações e faz o acompanhamento junto ao judiciário.

Desta forma, para explanar o programa e identificar como ocorre o fluxo dos procedimentos da ação de regularização fundiária de terras particulares, descreveu-se as etapas de acordo com o Projeto Multissetorial Componente - Regularização Fundiária, elaborado Governo do Estado do Paraná, conforme segue:

Etapa 1 – Divulgação do Programa

Na apresentação e divulgação da regularização fundiária ao público interessado, são apresentados os requisitos para enquadramento no programa, com objetivo de informar onde serão trabalhadas as áreas e o método operacional da execução, bem como outros requisitos que serão imprescindíveis para o bom andamento do programa, da seguinte forma:

a) Por meio dos portais da SEAB, EMATER, ITCG e Defensoria Públicas;

b) Distribuição de impressos, tais como: cartilhas, cartazes e panfletos; e

c) Reuniões específicas junto aos Conselhos Municipais e Colegiados Territórias.

Os escritórios da EMATER, estarão disponíveis e acessíveis para prestar todo o esclarecimento necessário sobre o programa. Percebe-se na descrição do projeto que após divulgação e esclarecimentos do processo a empresa de assistência técnica assumirá também a função de prestar esclarecimentos, mas não recepcionará documentos para abertura de pedidos de regularização (PARANÁ, 2014).

Essa única opção de fonte de esclarecimentos se torna um fator limitante para o programa, tendo em vista a prefeitura ser um local, na atribuição das UMC’s, outra possibilidade para esclarecer dúvidas e até, conforme demonstrado no resultado dos

questionários com os agentes públicos, recepcionar os pedidos para regularização dos posseiros, devido a relação e proximidade com este público.

Etapa 2 – Elaboração e Identificação da demanda nos municípios e territórios

A equipe técnica da EMATER que atua no município onde ocorreu a divulgação do programa, fará a identificação das demandas junto com os Conselhos Municipais e Colegiados Territorial, com foco em 2(dois) critérios de enquadramento, dos agricultores ao processo com periodicidade anual, conforme Quadro 17:

Quadro 17 - Critérios de elegibilidade das áreas/comunidades passíveis de regularização fundiária

CRITÉRIOS DE ELEGIBILIDADE DE ÁREAS	
1	Ter mais de 80% agricultores familiares, enquadrados na Lei 11.236/2006 e nos critérios do PRONAF
2	Que atendam aos requisitos do Usucapião Lei 6969/81

Fonte: Projeto Multissetorial Componente - Regularização Fundiária, 2014.

Essa definição de exclusão é muito relevante por atender um público que por estar sem documentação de propriedade do imóvel, terá a oportunidade de ser beneficiado pelo programa. Mas o que não corresponde a realidade é estabelecer um limite mínimo de 80% agricultores como demanda prioritária, criando um fator excludente social em detrimento ao fator programático, para aqueles que terão que aguardar um novo ciclo da agenda pública.

Para os critérios de elegibilidade do agricultor, está vinculado a condição de ser agricultor familiar e aceitar as condições que se referem a possível exclusão futura, conforme descrito no Quadro 18.

Quadro 18 - Critérios de elegibilidade dos beneficiários do programa

CRITÉRIOS DE ELEGIBILIDADE DE BENEFICIÁRIOS	
1	Ser agricultor familiar, enquadrados na Lei 11.236/2006
2	Estar de acordo, com os critérios de exclusão imediata do processo de regularização, que sejam objeto de: conflito, contestação em relação a ocupação, confrontações ou qualquer pendência que surjam durante o processo. Esse tipo de questão será resolvido entre as partes, por meio de Termo de Compromisso.
3	Após a regularização, assinar Termo de Compromisso comprometendo-se em não vender o imóvel por um período mínimo de 10 anos.

Fonte: Projeto Multissetorial Componente - Regularização Fundiária, 2014.

Esses critérios se alinham aos aspectos e necessidades de atendimento do agricultor familiar com a fixação no campo, devido a série de limitação que agricultores sem

documentação do imóvel possuem. Cabe aqui uma observação importante sobre o aspecto de Termo de Compromisso que deve ser assinado e assumido pelo posseiro, que ao ser regularizado não deverá vender seu imóvel por 10 anos, acompanhando os dispositivos do programa Terra Legal que ocorre em áreas da União na Amazônia Legal, onde os títulos concedidos nos termos são inegociáveis pelo prazo de dez anos. Essa cláusula resolutiva tem o propósito de evitar reconcentração de terras após a regularização e na perspectiva de que o beneficiário possa produzir e gerar renda.

Também se estabeleceu como fator de exclusão das demandas por regiões de acordo com número de famílias, assim descrito no Quadro 19.

Quadro 19 - Critérios de pontuação para identificar as demandas prioritárias

CRITÉRIOS	PONTUAÇÃO
Número total de famílias beneficiadas	1 a 10 famílias - 1 ponto 11 a 20 famílias - 2 pontos mais de 20 famílias - 3 pontos
Número de famílias com renda abaixo da linha de pobreza	1 a 10 famílias - 1 ponto 11 a 20 famílias - 2 pontos mais de 20 famílias - 3 pontos
Número de famílias membros de associações e cooperativas	1 a 10 famílias - 1 ponto 11 a 20 famílias - 2 pontos mais de 20 famílias - 3 pontos
Número de famílias beneficiárias de outras ações do programa	1 a 10 famílias - 1 ponto 11 a 20 famílias - 2 pontos mais de 20 famílias - 3 pontos
Número de famílias que contenham áreas suficientes de remanescentes de florestas para regularização ambiental	1 a 10 famílias - 1 ponto 11 a 20 famílias - 2 pontos mais de 20 famílias - 3 pontos
Localização estratégica para o escoamento da produção	Próxima de estrada com condições regulares de trafegabilidade - 1 ponto Próxima de estrada com condições boas de trafegabilidade - 2 pontos
Localização em microbacia organizada	Microbacia com Comitê Gestor organizado - 1 ponto Microbacia com Comitê Gestor organizado e Plano de Gestão elaborado - 2 pontos

Fonte: Projeto Multissetorial Componente - Regularização Fundiária, 2014.

Esse aspecto da metodologia definido por critérios de exclusão cria muitos obstáculos para o desenvolvimento de um programa que seja amplo e includente, tanto nos aspectos sociais, quanto no econômico, resultando em fatores limitantes para o alcance da política pública de regularização fundiária.

É possível que municípios ou comunidades fiquem de fora do programa por questões pouco relevantes diante do resultado esperado, se contrapondo às justificativas que foram apresentadas na sua criação, com o compromisso de levar segurança jurídica a todos os posseiros com documentação precária de suas terras.

Embora os agricultores quando excluídos por este filtro e não recebem o apoio com advogados, cartórios e judicial, ainda sim, receberão a planta e memorial descritivo para darem continuidade por conta própria a ação de usucapião. Esse fator de exclusão de modo geral se aplica de modo justo àqueles que não são agricultores familiares, que pressupõe ter menos recursos para custear este processo de regularização. Mas excluir ou deixar para um outro momento a regularização de um pequeno número de agricultores familiares de uma certa comunidade ou município por não atenderem os critérios de demandas prioritárias, podem estar sendo injustamente punidos por uma visão de números e não de famílias que continuarão a margem do programa.

Etapa 3 – Elaboração e aprovação da lista de demandas estaduais

Os técnicos da Unidade Técnica do Programa apresentarão a lista das áreas que foram identificadas junto aos Conselhos Municipais de Desenvolvimento, Conselhos Municipais onde serão definidas e aprovadas as demandas estaduais pelo Comitê Assessor dos Executores.

Essa lista será encaminhada ao ITCG, a fim de ser incluída na programação anual e organizar os trabalhos para identificar a viabilidade técnica e jurídica da regularização das áreas ou comunidades escolhidas

Este aspecto da fase 3 está coerente com o planejamento das atividades, mas fica claro que as demandas definidas só serão atendidas no ano seguinte, caso haja recursos disponíveis para executar os trabalhos e que ainda deixarão um grupo de agricultores de fora do processo, devido os fatores excludentes.

Etapa 4 - Realização de audiências públicas

São realizadas audiências públicas com o público-alvo eleitos para explanar como serão os procedimentos de regularização e a etapas do programa. Neste momento é explicado que as áreas onde existirem conflitos ou litígios não serão atendidos e terão a sua substituição de imediata.

As audiências públicas são essências no aspecto da mobilização e divulgação do programa, no entanto, não podem ser a única fonte e local de informações para o agricultor que seja posseiro buscar informações do programa, mesmo com o apoio da EMATER, que tem fechado seus escritórios em vários municípios por falta de técnicos.

Etapa 5 – Levantamento ocupacional e análise da documentação

Com as áreas definidas para se trabalhar, passa-se ao levantamento ocupacional com o preenchimento de formulários específicos realizado pelos técnicos do ITCG, onde serão identificados a situação fundiária, jurídica e topográfica dos imóveis. Após coletadas essas informações, serão enviadas ao escritório central do ITCG em Curitiba para produção das peças técnicas de laudo cadastral.

Este aspecto é essencial para visita ao imóvel por um agente público que fará o cadastro e identificação topográfica prévia do imóvel, para compor as peças técnicas necessárias para instrução processual. Essas informações quando validadas em uma vistoria de agente público, são essenciais para comprovação de ocupação mansa e pacífica do imóvel frente ao juízo que julgará a ação de usucapião.

Etapa 6 – Georreferenciamento dos imóveis para produção de planta e memorial descritivo

Para realizar esta etapa é necessário a identificação e delimitação dos limites do imóvel. A identificação tratará da avaliação da documentação, com a descrição imobiliária anterior, considerando as medições já existente atendendo a norma técnica de Georreferenciamento do INCRA. Após identificado os limites será coletada assinatura dos confrontantes com declaração de reconhecimentos e concordância dos limites do imóvel, com registro em cartório da declaração ou das assinaturas.

Com esta etapa cumprida, será realizado o georreferenciamento dos imóveis com a produção das plantas e memoriais descritivos acompanhados de relatório técnico de procedimentos adotados e a devida apresentação de Anotação de Responsabilidade Técnica – ART.

De modo geral esta etapa reforça o critério da segurança jurídica para o proprietário, garantido-lhe a correta localização do imóvel, sendo peça técnica necessária para requerer a

regularização fundiária do imóvel. Se for considerado àqueles grupos que ficaram de fora do programa por algum fator excludente, esses posseiros poderiam contratar um profissional habilitado para medição de seus imóveis para produção das peças técnicas exigidas ou mesmo por meio de acordo de cooperação técnica entre os municípios e as universidades ou outras instituições que se dispõe a cooperar no processo. Desta forma, todos que quisessem ou tivessem a peça técnica por outro meio poderiam participar do processo.

Etapa 7 – Organização das peças técnicas para ajuizamento das ações.

Para ajuizar as ações, o ITCG faz a juntada dos seguintes documentos: a) Laudo de vistoria; b) cópia de documentos pessoais dos posseiros, c) declaração de reconhecimentos dos limites; e d) planta e memorial descritivo do imóvel a ser regularizado. A documentação será encaminhada à Defensoria Pública para preparar o ajuizamento.

Esse procedimento é essencial para organizar os documentos juntados em campo, para compor a instrução processual das ações de usucapião e suas respectivas peças técnicas. Essa fase do processo tem sido encaminhada a medida chega na autarquia, sem atrasos ou contratempos.

Etapa 8 – Ajuizamento e acompanhamento das ações

Esta etapa é realizada pela Defensoria Pública do Estado do Paraná, que tem a responsabilidade de ajuizar as ações de usucapião Especial ou por meio da ação de usucapião extraordinária, com preferência para ações coletivas.

Com toda documentação juntada e instruída as ações serão protocoladas pela Defensoria Pública na Comarca de localização do imóvel para a tramitação até a sentença. Caso julgado procedente o pedido, será solicitado o mandato para o registro em cartório para abertura de matrícula em nome do usucapiendo.

A ação de usucapião está voltada para tramitar na esfera judicial e como visto na análise dos questionários, existe uma grande dificuldade por parte do judiciário, ocasionando uma demora nas ações em andamento. Mesmo existindo uma conjunção de forças entre o judiciário e o programa PRÓ-RURAL para acelerar o trâmite, observa-se uma morosidade na resposta nos resultados das sentenças, observado pelos agentes responsáveis pelo programa como o principal entrave.

Uma alternativa a modalidade via judicial, encontra-se a ação de usucapião extraordinária, aquela feita via cartório de registro de imóveis, estabelecida para dar celeridade à regularização devido a simplificação dos procedimentos das ações via Judicial, considerada como os mais dificultosos procedimentos especiais dentro do processo judicial descrito pelo antigo código de processo civil (CORRÊA; MENEZES, 2016).

Por isto, a utilização da ação de usucapião via extrajudicial se utilizada, apresenta-se como uma forma de aperfeiçoamento do programa, aumentando as possibilidades de se ter uma boa gestão do território, trazendo economicidade ao Estado quando utilizado os direitos de gratuidade ao agricultor familiar que se declarar impossibilitado de pagar as custas. Mas deve-se associar a um local que permita ao agricultor posseiro ter todo apoio institucional e público para requerer a regularidade de seu imóvel e dar início ao processo a qualquer tempo.

Etapa 9 – Entrega dos documentos de propriedade dos imóveis aos beneficiários

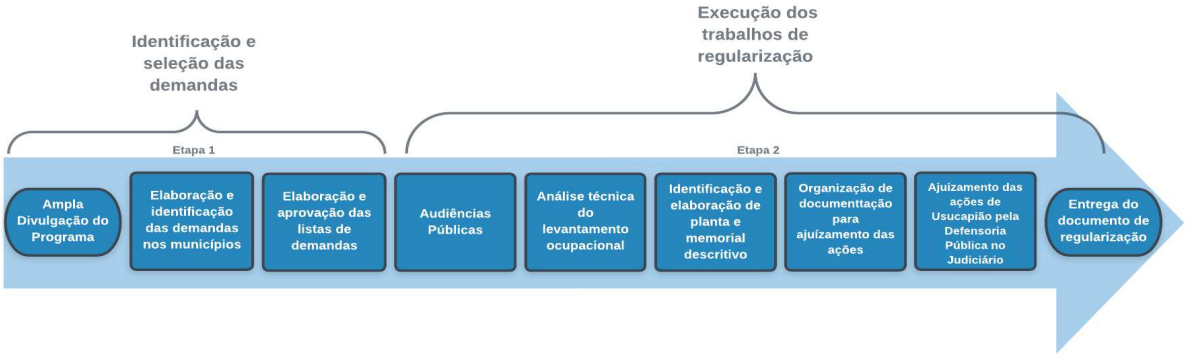
Com a sentença o ITCG, providência a abertura das novas matrículas junto ao Registro de Imóveis da Comarca de localização do imóvel e entrega aos beneficiários, finalizando assim o processo de usucapião.

Os resultados demonstram que é necessário um trabalho de correção das ações com vistas a encontrar outras formas de melhorar os resultados e diminuir o tempo de espera dos agricultores se documentos de suas terras. A gestão do programa deve reavaliar os métodos e instrumentos para encontrar processos que dê mais celeridade ao programa de regularização no Estado.

Por outro lado, o público-alvo também precisa participar ativamente para conhecer os resultados dos programas implementados pelo Estado, para possibilitar mecanismos de governança no processo de avaliação e gerenciamentos das ações. Desta forma, é almejada que os gestores tenham um comportamento adequado, dentro da moralidade e ética pública em busca dos resultados que a sociedade espera (TCU, 2014).

Todas as etapas conforme descritas anteriormente, desde o início com a divulgação, até a regularização do imóvel podem ser vistas no Fluxograma 3.

Fluxograma 3 - Fluxo simplificado do programa PRÓ RURAL



Fonte: Projeto Multissetorial Componente - Regularização Fundiária, 2014, elaborado pelo autor

Avalia-se que a elaboração e aprovação das demandas também podem representar um atraso no processo ao serem incluídas no fluxo do programa. Além disso as etapas de ampla divulgação e audiência públicas acabam se tornando redundantes pelo fato de se tratarem do mesmo assunto e não trouxeram a clareza necessária conforme identificada nas respostas dos agentes públicos municipais.

4.4.1.1 Resultados da Regularização no Vale do Ribeira pelo usucapião de 2011 à 2017

Havia uma previsão inicial segundo planejamento do programa para o trâmite entre a divulgação da ação e a entrega dos documentos ocorrer em 12 meses. Mas segundo dados do ITCG, desde o ano de 2013, até o momento foram ajuizadas apenas 156 ações de usucapião na Justiça do Paraná, conforme Tabela 18.

Tabela 18 - Resultados da Regularização Fundiária em Terras Particulares programa PRÓ RURAL

PROGRAMA	ANO[1]	MUNICÍPIOS	FAMÍLIAS CADASTRADAS	IMÓVEIS GEORREFERENCIADOS	BENEFICIADOS[2] COM AÇÕES DE USUCAPIÃO AJUIZADAS	BENEFICIADOS COM SENTENÇAS PROCEDENTES
PRÓ-RURAL	2013	CERRO AZUL	248	342		
	2013	DOUTOR ULYSSES	253	334		
	2013	ITAPERUÇU	63	85	121	8
	2013	RIO BRANCO DO SUL	58	36	35	
	2015	BOCAIUVA DO SUL	184	200		
	TOTAL		**806**	**997**	**156**	**8**

Fonte: ITCG 2019: Notas: [1] Ano referência leva em conta o início do cadastramento, [2] A Defensoria Pública considera como autores da ação o casal. Por isso, o número maior de beneficiados(que conta marido e esposa)

Os dados sobre a regularização fundiária em terras particulares no Vale do Ribeira, apresentam bons resultados no cadastro de 806 famílias e no georreferenciamento dos imóveis, tendo em vista o número de 1.234 posses cadastradas no SNCR. No entanto, desde o início dos trabalhos até o momento, apenas 8 (oito) sentenças foram proferidas em favor destas famílias.

Esses resultados reforçam que os principais entraves do programa se encontram no ajuizamento das ações e nas decisões que se prolongam ao longo dos anos dentro das varas judiciais.

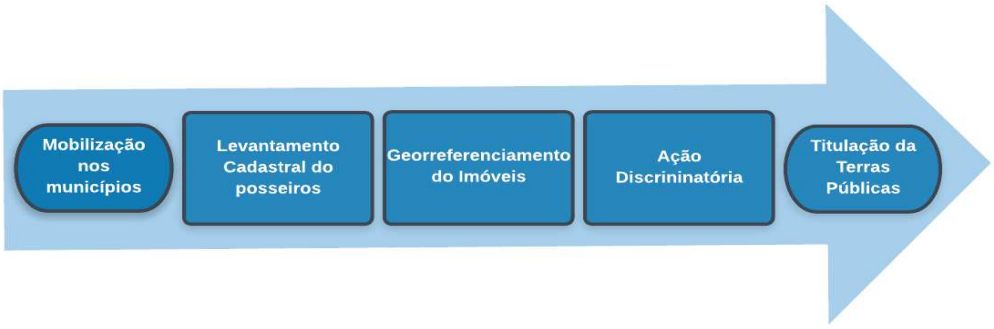
4.4.2 Fluxo de Regularização Fundiária em Terras Devolutas no Estado do Paraná.

A outra forma de regularização executado pelo ITCG, trata da titulação sobre terras devolutas o Estado identificou-se uma legislação própria de regularização de imóveis com limitações de até 100 ha, com atuação dentro das limitações de pessoal e recursos, mas com a celebração de convênios com o Governo Federal tem apresentado ao longo dos anos resultados satisfatórios, principalmente para os pequenos agricultores que não possuem o título da terra para acessar programas e políticas públicas voltados para o fomento da agricultura familiar.

Essa ação por parte do ITCG é contínua, com atuação em locais e regiões onde se concentra um grande número de imóveis ainda não titulados, tais como o Vale do Ribeira, Metropolitana de Curitiba, litoral do Paraná, Paraná Centro, Lapa, Piên, entre outros municípios.

Seu fluxo processual, conforme Fluxograma 4, é reduzido, com: a) mobilização e divulgação nos municípios onde serão executados os trabalhos; b) levantamento cadastral dos agricultores que forem identificados em terras devolutas; c) georreferenciamento dos imóveis; d) Ação de Discriminatória para identificar as terras particulares e públicas; e e) a titulação das áreas de até 100 hectares ainda não destinadas para o particular.

Fluxograma 4 - Fluxo de Regularização Fundiária de terras devolutas Estado do Paraná



Fonte: ITCG, elaborado pelo autor.

Essa ação também ocorre ao mesmo passo da ação do PRÓ RURAL, quando identificadas terras devolutas em meio às terras particulares, são encaminhadas dentro do fluxo de específico definido para regularização das terras públicas. Mas não ocorrem no mesmo ritmo, seguindo-se os procedimentos mais simplificados, conforme fluxo descrito acima.

O posseiro identificado ocupando terras públicas por si só é um filtro de inclusão do processo de regularização de terras públicas, que ao ser cadastrado deverá apresentar a seguinte documentação para compor o processo administrativo:

a) Documentos pessoais, incluindo certidão de casamento, se casado;

b) Comprovante de renda;

c) Comprovante de residência;

d) Certidão de nascimento de filhos menores; e

e) Documentos que comprovem a posse da terra (Contrato de Compra e Venda, recibos, Escrituras Públicas, e outros).

Com a competência legal do Estado do Paraná em atuar sobre as suas terras não destinadas ao particular, por isto, o ITCG assume a responsabilidade da governança fundiária e em promover o desenvolvimento nas regiões em que os agricultores dependem da ação efetiva do estado para acessar a políticas públicas voltadas para a agricultura familiar.

4.4.2.1 Resultados da Regularização no Vale do Ribeira em Terras Devolutas de 2011 à 2017

Os dados da regularização fundiária apresentam bons resultados em dois municípios, Itaperuçu e Rio Branco do Sul, com mais de 82% dos imóveis regularizados, o que representa um esforço localizada da ação em municípios com concentração de terras devolutas ainda não destinadas, conforme Tabela 19.

Tabela 19 - Imóveis titulados no Vale do Ribeira – anos 2011 à 2017

Municípios	Ano							Quantidade de títulos emitidos
	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	
Adrianópolis	-	10	-	2	6	-	-	18
Bocaiuva do Sul	-	-	-	-	-	-	-	-
Cerro Azul	-	-	3	1	-	-	-	4
Doutor Ulysses	-	-	-	-	-	54	2	56
Itaperuçu	-	168	-	-	35	77	6	286
Rio Branco do Sul	-	162	-	1	-	-	-	163
Tunas do Paraná	-	13	-	-	4	-	-	17
Total	**-**	**353**	**3**	**4**	**45**	**131**	**8**	**544**

Fonte: Relatório DITER - ITCG, 2019

Note-se que os municípios de Adrianópolis e Cerro Azul, tiveram um número pequeno de títulos emitidos, o primeiro tem quase 20 % de imóveis em situação de posse por simples ocupação e o segundo aproximadamente 5%, fica evidente que a força de trabalho do órgão de terras estadual esta reduzida, o que dificulta uma frente ampla no processo de regularização fundiária, como pode ser visto a partir de 2012, principalmente no município de Itaperuçu.

Ao mesmo tempo, o órgão fundiário estadual pode não estar se utilizando das informações do SNCR para identificar o número aproximado de posse que tenha nos municípios ao elaborar as ações considerando o maior número de posses, priorizando assim aqueles que podem representar a oportunidade de beneficiar um maior número de famílias.

4.5 PROPOSIÇÕES

Ao realizar esta pesquisa e ter identificado elementos necessários para melhorias no programa do PRÓ RURAL, sugere-se a seguir a indicação de duas proposições para apoiar e dar celeridade ao processo de regularização pela ação de usucapião.

4.5.1 Proposta de fluxo de regularização fundiária pela ação de usucapião via extrajudicial

Tendo em vista a etapa judicial ser considerada a fase mais crítica e morosa para regularização fundiária no programa PRÓ-RURAL, conforme apontado pelos agentes públicos promotores e executores das atividades, além dos baixos resultados de sentenças deferidas apresentados no Tabela 18. Faz-se necessário a adoção de outras medidas para acelerar o processo amparada por dispositivos legais vigentes para dar acesso aos agricultores posseiros o registro imobiliário que garante a propriedade do imóvel promovendo a segurança jurídica para o posseiro.

Assim, propõem-se em primeiro plano o aperfeiçoamento do fluxo do programa PRÓ-RURAL, incluindo as UMC's existentes nas prefeituras do Vale do Ribeira/PR, como fonte de apoio institucional na abertura de processos para regularização fundiária apoiando na Ação de Usucapião Extraordinário, estabelecida pela lei 13.015 de 16 de março de 2015, para regularização fundiária dos imóveis com documentação precária, de acordo com os casos e prazos específicos para o meio rural, descritos no Quadro 20.

Quadro 20 - Modalidades de Usucapião de Imóveis rurais

Continua

Espécies	Modalidade Legal					
	Prazo	Justo Título e boa fé	Posse mansa e pacífica e contínua	Imóvel	Área Limite	Outros requisitos
Extraordinária	15 anos	Não	Sim	Urbano/Rural	Não existe	Não existe

Conclusão

Espécies	Modalidade Legal					
Extraordinária, habitacional ou pro labore	10 anos	Não	Sim	Urbano/Rural	50 hectares no rural	Moradia ou investimentos
Ordinária ou comum	10 anos	Sim	Sim	Urbano/Rural	Não existe	Justo título é qualquer documento assinado
Ordinário ou comum	5 anos	Sim	Sim	Urbano/Rural	Não existe	Registro em cartório, moradia ou investimentos
Especial Rural	5 anos	Não	Sim	Rural	25 hectares	Moradia Produtiva, único imóvel
Ordinário ou comum rural	5 anos	Não	Sim	Rural	50 hectares	Moradia e produtiva, único imóvel
Especial Indígena	10 anos	Não	Sim	Rural	50 hectares	Indígena

Fonte: Assumpção, L. F. M., 2017. ajustado pelo autor

Esta modalidade de usucapião de acordo com o art. 216-A da Lei 6015 de 31 de dezembro de 1973, descreve que para o interessado dar entrada no pedido no registro de imóveis, deverá ser representado por um advogado, instruído com a seguinte documentação:

> I - ata notarial lavrada pelo tabelião, atestando o tempo de posse do requerente e seus antecessores, conforme o caso e suas circunstâncias; (Incluído pela Lei nº 13.105, de 2015) (Vigência)
>
> II- planta e memorial descritivo assinado por profissional legalmente habilitado, com prova de anotação de responsabilidade técnica no respectivo conselho de fiscalização profissional, e pelos titulares de direitos reais e de outros direitos registrados ou averbados na matrícula do imóvel usucapiendo e na matrícula dos móveis confinantes; (Incluído pela Lei nº 13.105, de 2015) (Vigência)
>
> II - certidões negativas dos distribuidores da comarca da situação do imóvel e do domicílio do requerente; (Incluído pela Lei nº 13.105, de 2015) (Vigência)
>
> V - justo título ou quaisquer outros documentos que demonstrem a origem, a continuidade, a natureza e o tempo da posse, tais como o pagamento dos impostos e das taxas que incidirem sobre o imóvel. (Incluído pela Lei nº 13.105, de 015) (Vigência)

As custas do processo poderão ser diminuídas quando o agricultor posseiro se declarar incapazes de pagar as custas, conforme modelo do Apêndice 4, mesmo constituído um advogado, de acordo com art. 706 Código de Normas da Corregedoria-Geral de Justiça do Paraná, terão seu registro de forma gratuita nos termos da Lei nº 1.060/50,

Com a utilização deste direito de petição da gratuidade, principalmente pelo público da agricultura familiar, que normalmente tem o perfil socieconômico anotado no referido artigo, mudaria a composição dos custos, com valores sendo reduzidos neste aspecto, permitindo assim a ampliação do programa.

Caso adotado esta proposição o servidor responsável pela UMC no município deverá ser devidamente treinado e capacitado pelos agentes do programa PRÓ-RURAL para realizarem a recepção do requerimento inicial para regularização fundiária para adotarem todos os procedimentos subsequentes, conforme segue:

1º) Ampla divulgação pela prefeitura, quando necessário se realizada audiência pública;

2º) Abertura de processo com recepção de documentação com *chek list* de entrega;

3º) Levantamento ocupacional a ser realizado pelo técnico do ITCG ou da Prefeitura, com a coleta de um par de coordenadas, confirmação dos ocupantes e confrontantes. Onde será identificado a situação fundiária e jurídica do imóvel.

4º) Encaminhar documentação recepcionada na UMC para o ITCG, para identificação de terras devolutas e particulares, via correios ou digitalizado por meio eletrônico;

5º) Realização de georrefenciamento para produção de planta e memorial descritivo pelo Estado, INCRA (convênio com o Estado) e parcerias com as Universidades;

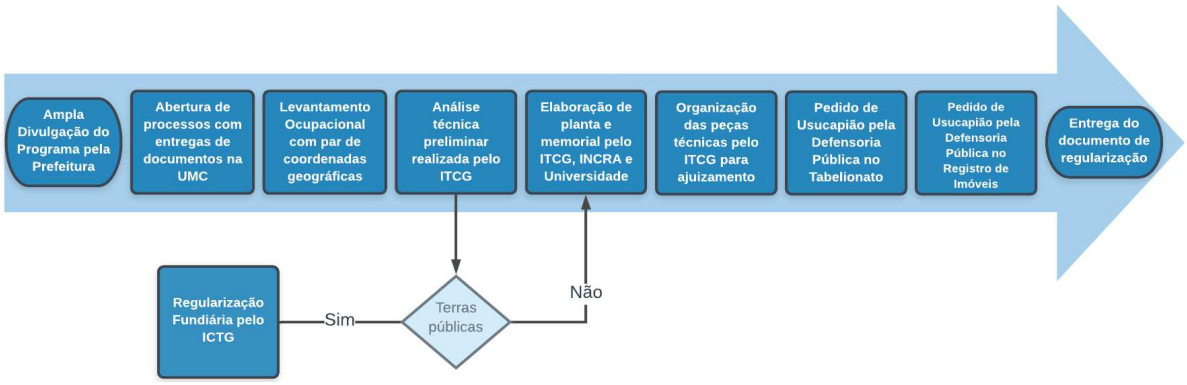
6º) Organização das peças técnicas para instrução processual das ações de usucapião;

7º) Pedido pela Defensoria Pública ou pela OAB no Tabelionato de Notas para lavratura de Ata Notarial de posse com vistas ao usucapião;

8º) Após emissão da Ata Notarial a Defensoria Pública ou pela OAB apresentará requerimento no Registro de Imóveis solicitando o Usucapião do Imóvel na comarca de localização do imóvel.

Para explanar o fluxo como proposto a, apresenta-se as etapas da regularização extrajudicial como alternativa de apoio ao programa PRÓ-RURAL, que certamente resultará em melhores resultados e em um menor tempo de espera, como a junção da fase 1 do programa em um único procedimento de divulgação, conforme visto no Fluxograma 5.

Fluxograma 5 - Proposta de fluxo de regularização fundiária via usucapião extrajudicial com apoio da UMC



Fonte: Elaborado pelo autor, 2019

Esse fluxograma proposto tem o mesmo número de etapas descrito no fluxograma 3, no entanto, são procedimentos que terão uma tramitação mais rápida, com menos restrições e mais fluidez. Percebe-se que na etapa de levantamento ocupacional, que além das informações do imóvel e seus ocupantes, será coletada um par de coordenadas a compor as peças técnicas, a fim de subsidiar o ITCG na identificação de possíveis terras públicas.

Para dar legitimidade a esta participação poderá ser celebrado de Acordo de Cooperação Técnica, entre as Prefeituras, ITCG ou Estado do Paraná e o INCRA. Hoje o já INCRA possui este instrumento como parceria para atendimento de agricultores em cooperação com as prefeituras que pode ser aditivado para atender esta demanda, com acesso ao SNCR para emissão do CCIR.

A de se ressaltar ainda, que o INCRA através da sua Superintendência Regional no Estado Paraná, tem a esperticie em relação a questão fundiária, se apresentando como parceiro e possível convidado para colaborar no processo de regularização fundiária, assim como já o fez o fez com terras devolutas estaduais, para também colaborar no programa de usucapião em curso no Estado do Paraná, além de ter uma base de dados que pode prestar todas as informações sobre os posseiros em cadas município.

Segundo dados fornecidos por alguns cartórios o tempo razoável para a conclusão do processo de usucapião extrajudicial é de 6(seis) meses, podendo chegar até a 1(um) ano, dependendo da correta instrução do processo.

O usucapião extrajudicial, vem sendo designado doutrinariamente “como um procedimento de reconhecimento do domínio alternativo ao processo judicial”, com

possibilidade de aplicação a qualquer tipo de usucapião (OLGADO, 2015, p. 10, apud BARROSO; PASSAMANI, 2017).

Na fase de ajuizamento pode-se adotar o reforço da Advocacia da Ativa da OAB para auxiliar a Defensoria para superação deste entrave, porém, na justiça do Estado, averigua-se poucas chances de avanço na criação de novas varas judiciais devido os ajustes fiscais que vem sofrendo os Estados e a União.

4.5.2 Proposta de fluxo extrajudicial diretamente no registro de imóveis.

Em uma perspectiva mais otimista em relação a regularização fundiária e objetivando destacar a relevância do Cadastro Rural, destacado como principal ferramenta de gestão fundiária hoje no país, propõem-se elevar o uso do CCIR pelo posseiro como documento passível de registro de imóvel.

Como disto anteriormente, no momento em que se realiza a atualização cadastral na Unidade Municipal de Cadastramento ou por meio de Declaração Eletrônica para imóveis já cadastrados o proprietário/posseiro obterá o Certificado de Cadastro de Imóvel Rural (CCIR), o que lhe permitirá desmembrar, remembrar, hipotecar, hipotecar, vender ou prometer em venda o imóvel rural e para homologação de partilha amigável ou judicial "sucessão causa mortis", de acordo com a lei 4.947, de 06 de abril de 1966.

No entanto, em uma situação contraditória as permissões descritas acima, este mesmo certificado não gera direitos possessórios e condições de comprovar domínio sobre o imóvel, conforme se encontra no paragrafo único do artigo 3 da Lei 5.868 de 12 de setembro de 1972:

> Art. 3º ...
>
> Parágrafo único. Os documentos expedidos pelo INCRA, para fins cadastrais, não fazem prova de propriedade ou de direitos a ela relativos.

Todos os proprietários, titulares do domínio útil ou possuidores a qualquer título de imóvel rural, deverão de acordo com a Lei n.º 5.868/1972, realizar seu cadastro no SNCR, conforme descritos: Proprietário, Enfiteuta ou Foreiro, Superficiário, Usufrutuário, Nu-

proprietário, Posseiro a Justo Título, Posseiro por simples ocupação, Arrendatário, Parceiro, Comodatário**.**

Assim, para que o CCIR tenha efeito necessário em produzir comprovação a justo título com fins de regularidade junto ao Registro de Imóveis aos posseiros, propõem-se alteração do parágrafo único do artigo 3º, da citada lei com a seguinte redação:

> Art. 3º ...
>
> Parágrafo único. Os documentos cadastrais expedidos pelo INCRA, acompanhados de declaração de posse mansa e pacífica com fins de comprovação de propriedade, cumpridos os prazos legais, podem fazer prova para obtenção de usucapião junto ao registro de imóveis.

Para comprovação desta posse junto ao INCRA e emissão do CCIR para fins de regularização fundiária deverá ser preenchida uma declaração, conforme APÊNDICE 3, com as informações pessoais do ocupante, com dados do imóvel e data de ocupação, pois deverá constar o tempo de posse para fins de utilização do pedido de usucapião, deverá ainda constar assinatura do Prefeito do Município, ou um técnico da Emater, de um representante do sindicato Rural ou pela EMBRAPA. Deverá também constar assinatura e identificação dos confrontantes, que servem como prova de ocupação mansa e pacifica do imóvel e do técnico ou servidor público que aferiu as informações em campo.

Ao apresentar esta declaração acompanhada dos documentos pessoais, será realizada a inclusão do Imóvel com a vinculação ao posseiro no Cadastro do INCRA com respectiva emissão do CCIR em seu nome.

Para se que seja possível a aceitação do documento cadastral produzido pelo INCRA com fins de regularização fundiária e aceita como passível de registro, também se faz necessário alterar a redação do Inciso V do art. 221 da lei 6015/73 da modalidade de aceitação contratos no registro de imóveis, conforme descrito:

> V- contratos ou termos administrativos, assinados com a União, Estados, Municípios ou o Distrito Federal, no âmbito de programas de regularização fundiária e de programas habitacionais de interesse social, dispensado o reconhecimento de firma; e (Redação dada pela Medida Provisória nº 700, de 2015).

Da mesma forma, para que o documento produzido pelo INCRA tenha o efeito como a justo título no momento do registro, propõem-se a seguinte mudança na redação do art. 221 da Lei 6015/1973.

> V- contratos, termos administrativos ou reconhecimento de posse mansa e pacífica cumpridos os prazos legais, assinados com a União, Estados, Municípios ou o Distrito Federal, no âmbito de programas de regularização fundiária e de programas habitacionais de interesse social, dispensado o reconhecimento de firma; e (Redação dada pela Medida Provisória nº 700, de 2015)

Observa-se neste fluxo proposto que o posseiro poderá apresentar logo na abertura do processo a declaração de posse, assim como a planta e memorial descritivo do imóvel se já tiver realizada a medição com a assinatura dos confrontantes e o devido apresentação de Anotação de Responsabilidade Técnica -ART do profissional que realizou os trabalhos.

Após juntada a documentação, será procedido um levantamento ocupacional a ser realizado pelo técnico do ITCG ou da Prefeitura, com a coleta de um par de coordenadas, para facilitar a identificação de terras particulares ou públicas. Onde será identificado a situação fundiária e jurídica do imóvel. Essas informações quando validadas em uma vistoria de agente público, são essenciais para comprovação de ocupação mansa e pacífica da posse para efeitos da ação de usucapião.

A documentação será remetida ao ITCG para análise das peças técnicas e validades com objetivo de encaminhar a medição do imóvel para produção da planta e memorial descritivo conforme fluxo anterior para instrução processual.

A fim de preparar o pedido junto cartório o ITCG fará uma última análise e emitir parecer técnico, acompanhado dos seguintes documentos:

a) Declaração de posse assinada pelos confrontantes e servidor público;

b) cópia de documentos pessoais dos posseiros;

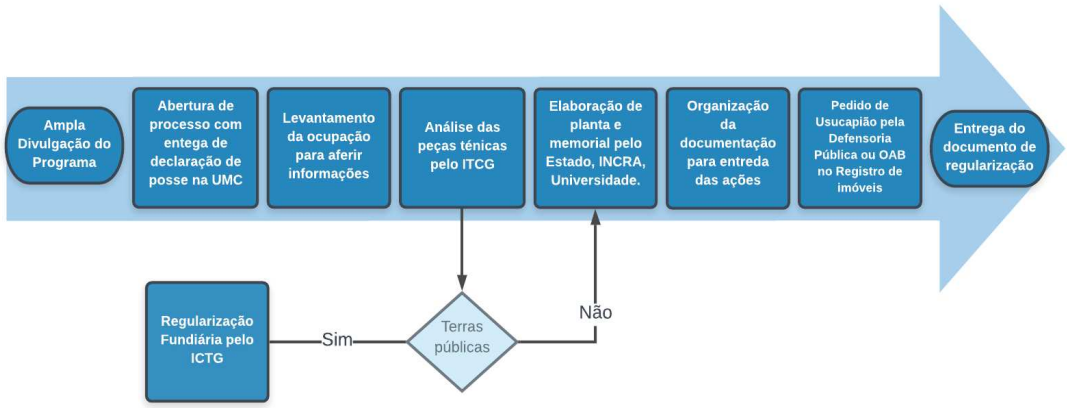
c) CCIR atualizado em nome do posseiro; e

d) planta e memorial descritivo do imóvel a ser regularizado produzidos pelo Estado (ITCG), INCRA ou Universidades.

Toda essa documentação será encaminhada à Defensoria Pública ou OAB conforme proposto pelos agentes públicos para realizar o pedido de usucapião direitamente no registro de imóveis da comarca de localização do imóvel.

Esse fluxo está resumidamente descrito no Fluxograma 6, trazendo uma proposição de agilidade no processo, dispensando assim o trâmite no Tabelionato de Notas, onde se lavra a ata notarial para comprovar a posse pelo requerente posseiro, documento que será substituído pela Declaração de Posse. O prazo também é semelhante ao fluxo anterior, com tempo de 6(seis) meses, podendo chegar até a 1(um) ano, dependendo da correta instrução do processo.

Fluxograma 6 - Proposta de Fluxo para regularização fundiária com uso de declaração de posse com apoio da UMC.



Fonte: elaborado pelo autor considerando mudanças na legislação cartorial e cadastral.

Assim, os agentes públicos autorizados a atuarem nas UMC's operando o Cadastro Rural do INCRA no município, passarão, caso implementado este fluxo, a ser uma alternativa para acelerar o processo de regularização das posses até o registro de imóveis. São agentes públicos que trabalham diretamente com os posseiros, conhecendo sua realidade e que podem contribuir para acelerar o programa.

Outro entrave também a ser superado está no ajuizamento das ações, pela visão dos agentes públicos pode-se ser resolvida com a participação da OAB com um Acordo de Cooperação para incluir a Advocacia da Ativa no apoio dos ajuizamentos.

Por sua vez, os agricultores serão beneficiados com a documentação de regularidade dos imóveis, o que facilitará o acesso ao crédito rural para fomentar a produção e gerar renda e outras políticas públicas para desenvolvimento econômico das famílias e do município.

5 CONCLUSÕES

Em meio a busca por uma melhor Governança Fundiária e na promoção da destinação de terras públicas ou a regularização pelo usucapião, tem-se o dever em levar segurança jurídica aos que possuem documentação precária de suas posses. Os Estados e a União tem trabalho para intervir na estrutura fundiária de suas competências executando programas, principalmente para atender pequenos agricultores familiares que não possuem a garantia da propriedade plena.

Ao garantir a propriedade do imóvel por meio da titulação ou usucapião o pequeno agricultor poderá garantir acesso as políticas públicas de fomento à agricultura. Essa titulação que é o documento emitido pelo Estado encontra amparo legal no justo título, ou seja, passível de registro junto ao Cartório de Registro de Imóveis, da mesma forma a sentença ou decisão, deferida em favor do posseiro, proferida pelo judiciário ou cartório, tem o efeito necessário para abrir uma nova matrícula para o imóvel.

Os agricultores que não possuem o título da terra emitida pelo Estado ficam impossibilitados de terem suas posses registradas em cartório, em certos casos, encontram sérias dificuldades em acessar certas linhas de crédito nas instituições bancárias ou pelo Governo que disponibiliza suas linhas de créditos por esses mesmos agentes financeiros, afetando diretamente a geração de sua renda, o que pode ainda, impactar sobre a permanência da família no campo.

Esses programas quando são estabelecidos, seguem uma agenda conforme o interesse e pressões do público interessado, considerando-se ainda os recursos que possam ser alocados e o retorno social que possa ser dado na sua implementação.

Para que se tenha bons resultados na implementação destes programas voltados ao pequeno agricultor, se faz necessário um planejamento estabelecido pelos critérios da Governança Fundiária, visando sempre a melhora na prestação de serviço ao público beneficiário e a responsabilidade de aperfeiçoar os procedimentos de um conjunto de ações para o desenvolvimento territorial.

Assim, os gestores que passam a utilizar estes critérios com objetivo de aperfeiçoar estes programas poderão estabelecer uma conexão entre a situação fundiária, bem-estar

econômico e governança, o que resultará em um desenvolvimento economicamente sustentável.

Para que isso ocorra, Jones (2003) afirmou que nos dias atuais a tarefa política e administrativa mais relevante para ser realizado pelo Estado é a regularização fundiária por legitimar posses, o que significa reconhecer a legalização das posses, tanto grande quanto pequenas áreas.

No entanto, esta tarefa política e administrativa formulada pelos *think tanks,* muitas vezes precisam ser aperfeiçoadas e até mesmo se tornarem políticas públicas permanentes, não só pensando nas soluções estanques e pontuais de uma demanda represada, mas como um programa que vise o bem-estar social de um grupo em situação de fragilidade social como os agricultores familiares do Vale do Ribeira.

Mas devido aos vários desafios em se ter melhores resultados, principalmente na regularização fundiária via usucapião, realizou-se esta pesquisa com objetivo de elaborar um fluxo alternativo e continuo, que seja menos restritivo para o processo de regularização fundiária para os agricultores familiares do Vale do Ribeira no Estado do Paraná, com a participação efetiva das Unidades Municipais de Cadastro no apoio do processo.

Para isto, esta pesquisa teve objetivo de trazer alguns elementos históricos e legais que nortearam ou norteiam a regularização fundiária desde o Brasil Império aos dias de hoje, apresentando seus desafios e dificuldades, justamente pelo modo em que as terras foram distribuídas e controladas ao longo destes anos, criando-se um emaranhado de situações jurídicas sobre os imóveis no meio rural Brasileiro.

Mas no bojo destas situações, tem-se a clareza que é necessário uma conjunção de forças entre União, Estados, municípios e Judiciário para viabilizar soluções diante das dificuldades existentes, buscando assim a diminuição dos longos períodos de espera para regularidade dos imóveis sem a documentação de propriedade plena, garantido assim, a segurança jurídica aos posseiros.

Apresentou-se também os resultados da pesquisa sobre a percepção dos agentes públicos promotores e executores da regularização fundiária e dos agentes públicos municipais sobre o programa de regularização fundiária, buscando identificar o contexto das ações e seus resultados, entraves e sugestões de melhorias, bem como a opinião destes agentes sobre a participação das UMC's no processo de regularização fundiária nos municípios do Vale do Ribeira. Também para identificar qual a percepção dos agentes públicos locais

ligados a área da agricultura, sobre o processo de regularização fundiária no município e uma percepção sobre uma participação mais efetiva no programa.

De modo geral, os agentes públicos municipais entendem que a simplificação dos processos como solução para acelerar a regularização fundiária, fato também apontado nas respostas dadas pelos agentes públicos do Estado que estão a frente do programa. Por outro lado os agentes promotores e executores indicam melhorias no fluxo jurídico, com mais advogados atuando como parceiros e varas judiciais específicas para tratar do tema.

Os resultados sobre o uso do cadastro rural do INCRA indicam que os agentes públicos utilizaram esses dados para formular o PRÓ RURAL, mas as informações não foram do conhecimento de todos os membros coordenadores do programa, o que pode ter sido tratado no bojo de cada competência.

Conclui-se que os dados do SNCR quando são utilizados pelos gestores, serão sempre uma de fonte continua para formulação de políticas públicas, como a regularização fundiária, o desenvolvimento territorial e o combate a proliferação de minifúndio.

Nas repostas dos agentes públicos promotores e executores do programa de regularização PRÓ-RURAL e dos agentes públicos municipais, sobre a participação da UMC's no programa, identifica-se uma percepção de que elas podem auxiliar na orientação sobre a documentação necessária para iniciar o processo, recepcionar os requerimentos dos posseiros e enviar a documentação ao órgão fundiário responsável. Essa contribuição representa uma participação efetividade da prefeitura no programa devido a sua proximidade com o agricultor. Representa ainda, uma indicação de melhoria no fluxo do processo de regularização hoje em prática, tendo em vista ser uma via de acesso continua e acessível para o aquele que busca a regularização de seu imóvel.

Assim os resultados apresentados pelas respostas dos agentes públicos, confirmam a hipótese de que o requerimento inicial para regularização fundiária dos imóveis rurais pelos agricultores posseiros pode ser realizado diretamente na Unidade Municipal de Cadastro, representam um apoio e celeridade ao programa.

Sobre a relação dos órgãos públicos os resultados do questionário demonstram que para a maioria dos agentes ocorreu uma participação efetiva dos agentes públicos na formulação dos programas de regularização fundiária, com planejamento das ações de acordo com o estabelecido no programa e na divulgação por meio de órgãos públicos e audiências públicas.

Nas respostas dos agentes municipais observou-se que eles participaram das ações, embora não tenham sido capacitados e treinados, entendem que é necessário uma melhor divulgação com mais eventos para tornar mais claro o funcionamento do programa. Consideram também que as informações precisam ser simplificadas e com uma maior participação da prefeitura. Confirmam também de que as prefeituras podem ter um papel mais proeminente nas ações de regularização que ocorrem em seus municípios.

Pode-se afirmar também que a relação dos agentes promotores e executores do programa com agentes públicos municipais têm ocorrido apenas em eventos como as audiências públicas o que impactar nas ações devido a falta de comunicação, prestação de contas e transparência, que são elementos comuns a boa governança.

Para Pereira(2010), algumas questões devem ser consideradas no aspecto da Governança, entre elas: o início de uma conexão de redes e os instrumentos de coordenação e a delegação da autoridade e das atribuições ligadas ao ato de Governar.

Por outro lado a administração fundiária não tem uma organização adequada, entre, Órgãos de Terras Estaduais, INCRA, Cartórios e Municípios, resultando em muitos problemas fundiários, devido esta falta de inter-relação (REYDON, 2006).

Verifica-se assim, que caso não ocorra uma inter-relação dos órgãos envolvidos, sejam estaduais ou municipais para ouvir as opiniões e sugestões sobre possíveis ajustes a condução do programa ficará sem aperfeiçoamento, confirmando a hipótese de que a relação entre os órgãos é essencial na Governança Fundiária.

Os agentes públicos estaduais informaram que as prefeituras participam da formulação dos programas de regularização fundiária no município. Esses mesmos agentes e seus órgãos participam da mobilização e divulgação nos municípios abrangidos pelo programa PRÓ-RURAL. Mas os agentes públicos municipais afirmam que só tem participado de audiências públicas, quando acontece, e que a prefeitura poderia ter uma participação mais efetiva do programa.

Os agentes públicos responsáveis pelo programa apontaram diferentes locais e formas de como os agricultores podem solicitar a regularização de suas posses e a qualquer momento pode ser requerido junto a Defensorias e ITCG, ou só na Defensorias, ou apenas nas reuniões públicas.

Embora estas informações sejam de fato a realidade, normalmente o que se vê na prática são os cadastros das famílias e recepção de documentos dos agricultores nas

audiências públicas para dar início ao processo que ocorre pontualmente. O ITCG por sua vez não possui escritórios de atendimento nos municípios, funcionando apenas na Capital e com um pequeno número de servidores, diante de uma grande demanda, tanto na regularização das terras devolutas, quanto das terras de particulares. Impedindo um atendimento continuo e acessível para as demandas que são regionalizas.

Sobre os principais entraves identificados na pesquisa junto aos agentes públicos responsáveis pelo programa encontra-se os trâmites no poder judiciário, devido a demora para nas sentenças das ações em andamento, impactado diretamente nos resultados até o momento, devido o fluxo moroso e dispendioso que está inserido. Também ha de se apontar o baixo número de ajuizamentos de ações, evidenciando outra dificuldade, neste caso, devido ao pequeno número de Defensores Públicos dedicados à demanda.

As melhorias apontados pelos mesmos agentes públicos, indicação a necessidade de uma melhor estruturação do programa, com uma participação da OAB para resolver a deficiência de advogados na etapa do ajuizamento, com um maior número de servidores capacitados, com uma participação dos poderes envolvidos, uma vara específica na justiça para tratar da demanda de regularização fundiária e o programa se transformar em uma ação ou atividade permanente no ITCG. Indicam ainda, que a institucionalização das atividades de regularização fundiária, transformando-as em políticas públicas permanentes podem trazer melhores resultados no que se refere a segurança jurídica aos agricultores posseiros.

No entanto, pela ótica gerencialista nem sempre as decisões de governo são tomadas diante de um problema específico e mesmo elaborando políticas para resolvê-las, mas procura terceirizar as responsabilidades, essencialmente no momento da implementação. (SOUZA, p. 36, 2006)

Para as ações que não demandam recursos financeiros, verifica-se que as proposições para melhorias podem ocorrer, mas para aquelas que causam impacto fiscal e recaiam sobre a máquina pública, provavelmente não serão consideradas pelos Governos em razão da pequena influência que o grupo de interesse dos agricultores familiares podem exercer sobre a agenda pública.

Para os agentes públicos municipais, há uma unanimidade em apontar que a simplificação dos processos e das leis seria a solução para acelerar a regularização fundiária em seus municípios.

Por isto, diante da inquietação para responder a pergunta problema e indicar melhorias nos procedimentos de regularização fundiária de imóveis rurais para os agricultores que sejam menos restritivos e de fácil acesso, foi exposta uma alternativa de apoio ao processo, com um fluxo de regularização fundiária que segue a via do usucapião extrajudicial, com a recepção do requerimento inicial realizada pelas UMC's, que são os agentes públicos que conhecem a realidade da vida dos beneficiários e estão disponíveis na repartição pública da prefeitura, além de atuarem como agentes municipais do Cadastro Rural do INCRA.

Apresentou-se ainda, um segundo fluxo considerando uma nova perspectiva sobre o Cadastro Rural, destacado como principal ferramenta de gestão fundiária hoje do país, onde se propõem elevar o uso do CCIR pelo posseiro, acompanhados de Declaração de Posse como documento passível de registro de imobiliário, e caso alterados os dispositivos legais para se tenha os efeitos jurídicos necessários, poderá acelerar ainda mais o programa sem a necessidade de se passar pelo Tabelionato de Notas para emissão de Ata de posse.

A primeira proposição de fluxo, via de regra, entra na esteira de melhorias que o programa pode adotar com alterações apenas operacionais e de baixo impacto, mas para que isso aconteça sugere-se um projeto-piloto em algum município para averiguar o comportamento do processo em relação aos prazos para regularização e acessibilidade ao posseiro.

O uso da modalidade de usucapião extrajudicial via cartório se apresenta como a mais indicada para melhorias do programa PRÓ-RURAL, quando considerados os custos e celeridade para chegar a regularização dos imóveis. Ela se assemelha aos processos adotados no programa Terra Legal, visto na Figura 1 e no programa de Regularização Fundiária de terras devolutas executado pelo ITCG, visto no Fluxograma 4, que apresentam um fluxo simplificado com objetivo de dar celeridade à regularização.

Já para o segundo fluxo, se faz necessário alterações na legislação cadastral e registral para que tenha o efeito necessário para a Declaração de Posse aceita para emissão de CCIR servir como documento passível de registro, o que demandaria uma ação política ou administrativa do Executivo local para fazer gestão junto ao governo federal propondo estas mudanças.

Em referência ao objetivo de analisar se a falta de regularização fundiária afeta o acesso ao crédito, Abramovay (1998, apud ROCHA JUNIOR et. al 2017), disse que a percepção para aqueles que acessam o crédito agrícola está na condição de superação dos

desafios e no pressuposto de que existe um potencial de geração de renda no meio rural que a sociedade não seja capaz de valorizar.

Em comparação ao mapa de índices de contratos do PRONAF elaborado pelo MDA e o mapa de atuação do programa PRÓ RURAL, verifica-se que os níveis mais baixos de contratos de financiamento recaem sobre os territórios prioritários para regularização fundiária, devido uma série de dificuldades para os agricultores, entre elas a falta de documentação da terra. Concluindo-se que a falta de regularidade dos imóveis insere-se entre as dificuldades de acesso ao crédito rural voltado para o agricultor familiar, confirmando a hipótese sobre a questão.

Os resultados recomendam que será necessário um aperfeiçoamento nos processos, para que ocorra dentro de prazos aceitáveis e que dê uma resposta aos beneficiários que precisam encontrar outros mecanismos de fomento da produção em seus imóveis.

A pesquisa demonstra ainda, que é necessário repensar a política de regularização fundiária e buscar novas alternativas diante dos poucos avanços que se produziram desde o início do programa PRÓ RURAL. Os diversos problemas e entraves são percebidos em diferentes óticas e que não tem sido levadas ao centro do debate. O Governo por sua vez precisa colocar a questão da regularização fundiária como prioritária no apoio ao desenvolvimento rural, institucionalizando as ações em uma política continua que preveja recursos para operacionalizar o programa com vistas a obtenção dos resultados esperados.

Ressalta-se a necessidade do aperfeiçoamento da Lei 10.267/2001, para que tenha uma efetividade nas ações de integração das bases cadastrais e cartoriais. Além disso, também se faz necessário a aplicação de novas tecnologias que sejam mais baratas e que possam produzir um levantamento em grande escala de áreas de interesse para regularização de fundiária, como é o imageamento global por satélite de áreas urbanas hoje utilizadas por grandes empresas da internet e que podem ser expandidas para o meio rural e que tenha o efeito legal para gerar peças técnicas a serem certificadas pelo INCRA.

Os resultados desta pesquisa serão resumidos e apresentados ao ITCG, com o objetivo de colaborar com as ideias e sugestões levantadas nas entrevistas, bem como a proposta de um fluxo alternativo em apoio ao programa de regularização fundiária no Estado.

Considera-se assim, que os objetos da pesquisa foram obtidos, mas é preciso dar continuidade ao estudo da temática pensado nas contribuições em que novas análises com outros olhares possam produzir outros elementos para o aperfeiçoamento dos processos de

regularização fundiária hoje existentes e encontrem eco junto aos planejadores da política no Estado do Paraná. Necessário ainda, uma pesquisa de campo junto aos agricultores familiares para averiguar em que medida a famílias estão sendo afetadas pela falta de regularização fundiária e qual a percepção do agricultor sobre a ação do governo na execução do programa.

REFERÊNCIAS

AGUILAR, L. F. **Gobernanza**. **El nuevo proceso de gobernar**. Ciudad de México. Fundacion Friedrich Naumann. Projeto México, 2010.

ANDRADE, M. I. de T; PERO, V. **Direitos de propriedade e bem-estar**: avaliação do impacto do programa de regularização fundiária na Quinta do Caju. Pesquisa e Planejamento Econômico – PPE, v.41, n.1, p.29-69, abr. 2011.

ALCANTARA, J. L. A; FONTES, R. M. O. **A formação da propriedade e a concentração de terras no Brasil.** Revista de História Econômica & Economia Regional Aplicada – Vol. 4 Nº 7 Jul-Dez 2009

ALSTON, L. J; LIBECAP, G. D. **The determinants and impact of property rights:** land titles on the Brazilian frontier. Journal of Law, Economics, and Organization, v. 12, n. 1, p. 25-61, 1996.

ANOTER – Associação Nacional dos Órgãos Estaduais de Terras – **Carta de Salvador II, durante o "Seminário Nacional de Regularização Fundiária"**, Salvador /BA, 05 de dezembro de 2013.

AQUINO, J. R; TEIXEIRA, O. A. **Agricultura familiar, crédito e mediação institucional Agricultura familiar, crédito e mediação institucional:** A experiência do PRONAF em São Miguel no Nordeste Brasileiro. 2005, Cuadernos de Desarrollo Rural (54), 2005 – p. 61-85.

ASSUMPÇÃO, L. F. M. **A Usucapião Estrajudicial após a Lei 13.465/2017 e a Escritura de Justificação Notarial**, Colégio Notarial do Brasil. http://Cnsbsp.org.br/

BANCO MUNDIAL, **Relatório de Avaliação da Regularização Fundiária no Brasil**, junho de 2014.

BARROSO, L. A; PASSAMANI, B. R. **Usucapião extrajudicial: o procedimento para além da desjudicialização**. Scientia Iuris, Londrina, v. 21, n. 1, p.189-211, mar. 2017. DOI: 10.5433/2178-8189.2017v21n1p199. ISSN: 2178-8189.

BIANCHINI, V. **O Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar – PRONAF e a Sustentabilidade da Agricultura do Vale do Ribeira** – Paraná. Tese de Doutorado, UFPR, 2010.

BOECHAT, W. S. F. L. **USUCAPIÃO E O DIREITO AGRÁRIO**: uma visão geral da aplicabilidade da usucapião no direito agrário e a usucapião especial rural. Revista da Universidade Vale do Rio Verde, Três Corações, v. 13, n. 1, p. 25-36, 2015

BRASIL. **Lei 601 de 1950, Lei de Terras**.

_____**Constituição Federal de 1988**.

_____**Lei 12.527 de 16 de maio de 2011**, Lei de Acesso a Informação, regulamenta o direito constitucional de acesso às informações públicas.

_____**Lei nº 4.504, de 30 de novembro de 1964**, Estatuto da Terra.

_____**Lei nº 5.868, de 12 de dezembro de 1972**, foi instituído o Sistema Nacional de Cadastro Rural – SNCR.

_____**Lei nº 6.015 de 31 de Dezembro de 1973**, Dispõe sobre os registro Públicos.

_____**A lei 8.213 de 24 de julho de 1991**, Lei de Benefícios da Previdência Social (LBPS)

_____**Lei nº 8.935 de 18 de N**ovembro de 1994, Dispõe sobre serviços notariais e registros.

_____**Código Civil, Lei 10.406, de 10 de janeiro de 2002**. 1a edição. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2002.

_____**Portal do MDA** http://www.mda.gov.br/sitemda/noticias/. Consultado em 26 de dezembro de 2018.

_____**Portal do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação** - <http://www.fnde.gov.br/programas/pnae>, acessado em 30 de janeiro de 2019.

_____**Referencial básico de governança aplicável a órgãos e entidades da administração pública, Tribunal de Contas da União**. Versão 2 - Brasília: TCU, Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão, p. 18, 2014.

BRITO, B; BARRETO, P. **A Regularização Fundiária Avançou na Amazônia? Os dois anos do Programa Terra Legal**: avaliação e recomendações / Brenda Brito; Paulo Barreto – Belém, PA: Imazon, 2011.

BURLANDY, L. **Ciências da saúde coletiva** vol.14 nº3 Rio de Janeiro May/June 2009.

CAMARGO, M. M. **A certificação do latifúndio**: considerações acerca do registro Torrens como blindagem da propriedade privada no caso das terras concentradas pelo Projeto Jari. Geousp – Espaço e Tempo (Online), v. 20, n. 2, p. 330-348, mês. 2016. ISSN 2179-0892.

CESSO, ANTONIO IVAN, **Colégios Jesuitas no Brasil nos Séculos XVI e XVII**: Administração dos Bens Temporais a Serviço dos Bens Divinos, Universidade Metodista de Piracicaba, 2011.

CHAPCE, J. F. **Do conceito de imóvel rural,** 2012. Disponível em: http://www.agu.gov.br/page/content/detail/id_conteudo/163337. Acesso em: 03 jan 2018

CORREIA, A. M. **Oficina de Segurança Alimentar e Nutricional na CPLP** -World Nutrition Rio 2012 (Rio de Janeiro, 2012), Segurança Alimentar e Nutricional na Comunidade dos Países de Língua Portuguesa: Desafios e Perspectivas.

CORRÊA, C. F; MENEZES, J. B. C. **A usucapião extrajudicial e a atuação do cartório de registro de imóveis**: uma opção pela celeridade ou manutenção das práticas burocrática? Revista de Processo, Jurisdição e efetividade da Justiça, 2016

DIAS, G. L. S. **O Estado e o Agro em Tempos de Liberação**, RER, Rio de Janeiro, vol. 44, nº 03, p. 341-354, jul/set 2006 – Impressa em setembro 2006

DINIZ, M. H. Curso de Direito Civil Brasileiro. São Paulo. Saraiva, 1994, 10ª Ed. 6 volumes.

DYE, T. R. 2011, **Understanding public policy**. 13 ed. USA: Pearson Education.

ERPEN, D. A; PAIVA, João P. M. **Panorâmico Histórico do Registro de Imóveis no Brasil**, Estaudo de Direito Registral Imobiliário, XXIV Encontro de Oficiais de Registro de Imóveis do Brasil – Belo Horizonte – MG/1997, IRIB, Org. Sérgio Jerônimo, Ed. safE.

FARIAS, C. C.; ROSENVALD. N. **Direitos Reais**. Rio de Janeiro : Lumen Juris, 2006.

FAORO, RAYMUNDO, **Os donos do poder**: formação do patronato brasileiro; prefácio Gabriel Cohn, 5ª ed. - São Paulo: Globo, 2012.

FERNANDES, VITOR B., REYDON, BASTIAAN P., 2017, **Governança de Terras e o Desenvolvimento Econômico**, p. 58. FAO/SEAD. Governança de Terras da Teoria a Realidade Brasileira, Brasília.

FERREIRA, João C. V (1996). **O Paraná e seus municípios**. Maringá: Memória Brasileira. 232 páginas

FREY, Klaus. **Políticas públicas**: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. Planejamento e Políticas Públicas, Brasília, n. 21, jun. 2000.

GELINSKI, C. R. O. G; SEIBEL, E. J. **Formulação de politicas públicas**: questões metodológicas relevantes. Revista de Ciências Humanas, Florianópolis, EDUFSC, v. 42, n. I e 2, p. 227-240, Abril e Outubro de 2008.

GOVERNO DO ESTADO DO PARANÁ – PORTAL. **Instituto de Cartografia e Geociências do Paraná**, consulta no sítio <http://www.itcg.pr.gov.br/modules/conteudo/>, em 28 de janeiro de 2019.

GOMES, C. M. P; et al. **Governança da terra e (re)territorialização da agricultura familiar**: possibilidades do crédito fundiário no Brasil. CAMPO-TERRITÓRIO: Revista de Geografia Agrária, v. 9, n. 19, p. 308-336, out., 2014.

GOMES, O. Direitos Reais. Editora Forense. Rio de Janeiro, 18ª. Ed.2001.

GONDIM, C.H.N. **Entre Vitórias e Derrotas: A Função Social da Terra na Constituição de 1988 versus o Direito de Propriedade Absoluto. Uma Análise do caso da Usina Cambahyba**. Revista de Direito Agrário. Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária, Brasília, ano 21, número 22, 2018.

IBGE. **Dados consultados**. <www.ibge.gov.br>, acessado em 30 de janeiro de 2019.

GIL, A. C. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2002.

GUEDES, S. N. R; REYDON, B. P, **Direitos de propriedade da terra rural no Brasil: uma proposta institucionalista para ampliar a governança fundiária**. Rev. Econ. Sociol. Rural, v. 50, n. 3, p. 525-544, 2012.Revista Economia e Sociologia Rural vol.50 no.3 Brasília July/Sept. 2012.

IBGE - Instituto Brasileiro Geografia e Estatística , **CENSO Agropecuário** de 2006.

INCRA. **Lei 8629/93 comentada por procuradores federais** : uma contribuição da PFE/Incra para o fortalecimento da reforma agrária e do direito agrário autônomo / Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária, Procuradoria Federal Especializada junto ao Incra. – Brasília : INCRA, 2011.

_____**Relatório de Gestão Superintendência Regional do INCRA no Paraná**, consulta pelo portal. http://www.incra.gov.br/sites/default/files/uploads/servicos/publicacoes/relatorios/relatorios-de-gestaao/relatorios-de-gestao---incra-2017/sr_09_-_parana.pdf, consulta em 08/02/2019.

_____**Relatório em preparação para implementação do Cadastro Nacional de Informações Rurais– CNIR**, Elaborado por Grupo de Trabalho instituído pela Portaria INCRA 144/2009 , WIKI INCRA. 2010.

IPARDES - Instituto Paranaense de Desenvolvimento Econômico e Social. **Ação da Regularização Fundiária PRÓ-RURAL**, Avaliação Qualitativa. Curitiba, 2017.

_____ **Diagnóstico socioeconômico do Território Ribeira**: 1.a fase: caracterização global / Instituto Paranaense de Desenvolvimento Econômico e Social. – Curitiba. IPARDES, 2007.

_____ **Ação de Regularização Fundiária** – Relatório de progresso de avaliação de impacto. Curitiba, 2018.

_____**Caderno Estatísticos** - Município de Cerro Azul, setembro de 2019.

ITCG – Instituto de Terras, Cartografia e Geociências. **Terra e Cidadania**. Curitiba: ITCG, 2008.

_____**Portal do ITCG** – <www.itcg.pr.gov.br/programas>, acessado em 10 de fevereiro de 2019.

JACARANDÁ, R; MATZEMBACHER, P. **Direitos humanos e o sistema de justiça nos conflitos de terra na Amazônia ocidental**. Rev. Direito Práxis, vol.9 no.1 Rio de Janeiro Jan./Mar.2018

JONES, A. S. **O mito da legalidade do latifúndio: legalidade e grilagem no processo de ocupação das terras brasileiras**(do Instituto das Sesmarias ao Estatuto da Terra). Tese de Doutorado, São Paulo: USP, 2003.

LOCH, C; ERBA, D. A. **Cadastro Técnico Multifinalitário Rural e Urbano**. Cleveland: Lincoln Institut of Land Policy, 2007

KRAFT, M. E; FURLONG, S. R. **Public Policy: politics, analysis and alternatives**. 3 ed. USA: CQ Press, 2010.

LÁZARO, B.O; et al. **CADASTRO TERRITORIAL NO BRASIL**: CONTEXTUALIZAÇÃO, PANORAMA ATUAL E POLÍTICA CADASTRAL NO PAÍS INOVAE - ISSN: 2357-7797, São Paulo, Vol.4, N.1, JAN-JUN, 2016 - pág. 73-85.

LOBATO, L. **Algumas considerações sobre a representação de interesses no processo de formulação de políticas públicas**. In: SARAVIA, Henrique. FERRAREZI, Elisabete. Políticas públicas: Coletânea - Volume 1, 2006. p. 289-313.

MANÇANO, F. B., 2001, **"Brasil: 500 anos de luta pela terra"**, Revista de Cultura Vozes.

MARÉS, C. F. **A função social da terra**. Porto Alegre: SAFabris, 2003.

MARTINS, J. de S. A. **reforma agrária no segundo mandato de Fernando Henrique Cardoso**. *Tempo Social.*[online]. 2003, vol.15, n.2, pp.141-175.

MACHADO, P. P. **A política de terras em Santa Catarina**: posse, propriedade e legitimação no Planalto Serrano e Meio-oeste no final do Império e início da República (1854-1912). Anais do XXVI Simpósio Nacional de História – ANPUH, São Paulo, jul. 2011.

MEIRELLES, H. L. **Direito Administrativo Brasileiro**. 39. ed. São Paulo: Malheiros, 2013.

MERLET, M. **Caderno de Propostas AGTER**. Parte I Página 1, Políticas Fundiárias e Reforma Agrária, NEAD, 2006

NASCIMENTO, E. S. N; et al. D**ireito de Propriedade, Investimentos e Conflitos de Terra no Brasil:** uma análise da experiência paranaense. Revista de Economia Sociologia Rural vol.48 no.3 Brasília jul./set. 2010

NOGUEIRA, R. **Elaboração e análise de questionários**: uma revisão da literatura básica e a aplicação dos conceitos a um caso real / Roberto Nogueira. – Rio de Janeiro : UFRJ/COPPEAD, 2002.

OLIVEIRA, N. R. F; JAIME, P. C. **O encontro entre o desenvolvimento rural sustentável e a promoção da saúde no Guia Alimentar para a População Brasileira**, Saúde Soc. São Paulo, v.25, n.4, p.1108-1121, 2016.

Portal - Ministério do Desenvolvimento Agrário – <http://www.mda.gov.br/sitemda/secretaria/saf-paa/sobre-o-programa>, acessado em 25 de março de 2019

PEREIRA, J. M. **Governança no Setor Público**. São paulo: Atlas, 2010.

PENUD; IPEA, **Desenvolvimento humano nas microregiões brasileiras**: 2016 – Brasília: PNUD: IPEA: FJP, 2016.

REYDON, B. P; FELÍCIO, A. S.G., **Fundamentos da Governança Fundiária**, cap. 1, FAO/ SEAD. Governança de Terras da Teoria a Realidade Brasileira, Brasília, 2017.

REYDON, B. P.; et al. Fundamentos da Governança Fundiária, cap. 1, FAO/SEAD. Governança de Terras da Teoria a Realidade Brasileira, Brasília, 2017.

REYDON, B. P.; SILVA, F. P.; FERNANDES V. B. e POSTAL, A. M. 2017, **Governança de Terras e o Desenvolvimento Econômico**, p. 58. FAO/SEAD. Governança de Terras da Teoria a Realidade Brasileira, Brasília.

PARANÁ. **Secretaria de Estado do Planejamento**. Centro de Coordenação de Desenvolvimento Governamental. Projeto Multissetorial para o desenvolvimento do Paraná: manual operativo. Curitiba, 2014. v.2A.

REA, L. M.;PARKER, R. A. **Metodologia de pesquisa**: do planejamento à execução. São Paulo: Pioneira, 2000.

ROCHA JUNIOR, A. B.; CASSUCE, F. C. da C.; CIRINO, J. F. **Determinantes do uso do crédito rural do Pronaf em 2014**. Revista de Política Agrícola, Brasília, DF, ano 26, n. 2, p. 100-114, abr./maio/jun. 2017.

SADEK, M. T. , **Judiciário: mudanças e reformas**, Estudos Avançados, vol.18 n. 51, São Paulo May/Aug. 2004

SARMENTO, D. M. B. **Usucapião e suas modalidades**. In: Curso de Direitos Reais ano 2011, Rio de Janeiro: EMERJ, 2013. 110 p. (Série Aperfeiçoamento de Magistrados, 16).

SAUER, S. e LEITE, S. P.; **Expansão Agrícola, Preços e Apropriação de Terra Por Estrangeiros no Brasil**, Revista de Economia e Sociologia Rural, Piracicaba-SP, Vol. 50, N° 3, p. 503-524, Jul/Set – Impressa em Setembro de 2012

SERVIÇO FLORESTAL BRASILEIRO – SFB. **Boletim com dados apurados do Cadastro ambiental rural**. Disponível em http://www.florestal.gov.br/numeros-do-car (acesso: 08 abril de 2019)

SILVA, L. M. O. **Terras devolutas e latifúndio**: efeitos da lei de 1850. 2.ed. Campinas: Editora da UNICAMP, 2008

SILVA, E. L. .; MENEZES, E. M. **Metodologia da pesquisa e elaboração de dissertação**, 4ª ed. Florianópolis: UFSC, 2005.

SCHNEIDER, S. **Situando o desenvolvimento rural no Brasil**: o contexto e as questões em debate, Revista de Economia Política, vol. 30, nº 3 (119), pp. 511-531, julho-setembro/2010.

TALASKA, A. e ETGES, V. E. **Conceitos interpretativos da realidade agrária brasileira e os latifúndios no Estado do Rio Grande do Sul**. Boletim Geografico do Rio Grande do Sul. Porto Alegre, n. 30, p. 71-94, set. 2017

THIOLLENT, M. **Metodologia da pesquisa** - ação. 2. ed. São Paulo: Cortez, 1986.

YIN. R. K. **Estudo de caso: planejamento e métodos**. 3 ed. Porto Alegre: Bookman, 2005.

APÊNDICE 1 – Questionário para aplicar junto aos agentes públicos ligados ao Programa Pró Rural.

UNIVERSIDADE TECNOLÓGICA FEDERAL DO PARANÁ - CÂMPUS CURITIBA
PROGRAMA DE PÓS GRADUAÇÃO EM PLANEJAMENTO E GOVERNANÇA PÚBLICA

Questionário sobre a regularização fundiária rural efetuada pelo Estado do Paraná

O presente questionário busca embasar o trabalho de pesquisa que está sendo realiza pelo Mestrando João Wagner Gomes da Silva com o tema: As Unidades Municipais de Cadastro como apoio à regularização fundiária: Uma proposta para os agricultores familiares do Vale do Ribeira/PR. Este estudo tem como objetivo propor uma alternativa para abertura dos processos de regularização fundiária dos agricultores posseiros dos municípios do Vale do Ribeira em apoio aos programas de regularização fundiária em execução no Estado do Paraná.

Identificação

Entidade ou órgão:_____
Função:_____

Unidade Municipal de Cadastro

As Unidades Municipais de Cadastro do INCRA são uma rede auxiliar de Cadastro Rural que funcional nas prefeituras municipais fazendo coletas das declarações dos imóveis rurais, contribuindo substancialmente para a descentralização das atividades cadastrais devido sua capilaridade e o acesso do cidadão nos municípios, além de outros serviços prestados.

Com as informações prestadas acima solicitamos responder as perguntas abaixo:

1) As informações do Cadastro Rural do INCRA são utilizadas para elaborar os programas de regularização fundiária?

( ) SIM ( ) Não ( ) Não sabe informar

2) Como vê a atuação das Unidades Municipais de Cadastro do INCRA nas prefeituras?

( ) Eficiente ( ) Pouco eficiente ( ) não sabe informar

3) De que modo as Unidades Municipais de Cadastro do INCRA poderiam contribuir no processo de regularização fundiária nos municípios?

( ) Prestando informações aos agricultores
( ) Recepcionando os requerimentos iniciais de regularização de posseiros
( ) Digitalizar Documentação e enviar aos órgãos responsáveis.
( ) Não sabe informar
( ) Outros_____

4) Como as prefeituras participam no processo de Regularização Fundiária?
( ) Formulando as ações junto aos agricultores.
( ) Com recursos financeiros
( ) Com auxílio de servidores
( ) Com informações sobre os agricultores
( ) Outros_____

5) Os órgãos com ligação com as questões agrárias e fundiárias no Estado participação da formulação dos programas de regularização fundiária?
( )SIM ( )NÃO

6) Os programas de regularização fundiária em execução no Estado do Paraná tem beneficiado todos os agricultores posseiros do Estado do Paraná?
( )SIM ( ) NÃO ( ) NÃO SABE RESPONDER

7) Quais as formas de divulgação dos programas de regularização fundiária nos municípios?
( ) Prefeituras ( ) Sindicatos ( ) Emater ( ) ITCG ( ) Audiências públicas
( )Outros_____

8) Quais são as ações de regularização fundiária no estado do Paraná?
( ) Titulação de Terras Devolutas Estaduais ( ) Usucapião
( ) Outros_____

9) Quais as principais dificuldades e entraves nos processos de regularização fundiária no Estado?
( ) Falta recursos
( ) Execução

( ) Legislação
( ) Falta de servidores
( ) Outros_____

10) Os posseiros podem a qualquer tempo solicitar a regularização fundiária de suas posses?
( )SIM ( )NÃO ( )NÃO SABE RESPONDER

11) Quais são os locais que o agricultor pode solicitar a abertura de processo para regularização de seu imóvel?

_____

_____

12) Como classifica os resultados da regularização fundiária alcançados no município de Municípios do Vale do Ribeira/PR?
( ) RUIM ( ) BOM ( ) MUITO BOM ( ) ÓTIMO ( ) NÃO SABE RESPONDER

13) Na sua opinião, como o programa de regularização fundiária no Estado do Paraná poderia se aperfeiçoar e alcançar melhores resultados?

_____

_____

APÊNDICE 2 – Questionário para identificar como ocorre o programa de regularização fundiária nos Municípios do Vale do Ribeira/PR. A ser respondido por agente público ligado a agricultura ou servidor responsável pela Unidade Municipal de Cadastro.

UNIVERSIDADE TECNOLÓGICA FEDERAL DO PARANÁ - CÂMPUS CURITIBA
PROGRAMA DE PÓS GRADUAÇÃO EM PLANEJAMENTO E GOVERNANÇA PÚBLICA

Questionário sobre a regularização fundiária rural efetuada pelo Estado do Paraná

O presente questionário busca embasar o trabalho de pesquisa que está sendo realiza pelo Mestrando João Wagner Gomes da Silva com o tema: As Unidades Municipais de Cadastro como apoio à regularização fundiária: Uma proposta para os agricultores familiares do Vale do Ribeira/PR. Este estudo tem como objetivo propor uma alternativa para abertura dos processos de regularização fundiária dos agricultores posseiros dos municípios do Vale do Ribeira em apoio aos programas de regularização fundiária em execução no Estado do Paraná.

Identificação

Prefeitura:_____
Secretaria_____
Cargo:_____

Unidade Municipal de Cadastro

As Unidades Municipais de Cadastro do INCRA são uma rede auxiliar de Cadastro Rural que funcional nas prefeituras municipais fazendo coletas das declarações dos imóveis rurais, contribuindo substancialmente para a descentralização das atividades cadastrais devido sua capilaridade e o acesso do cidadão nos municípios, além de outros serviços prestados.

Com as informações prestadas acima solicitamos responder as perguntas abaixo:

1) Com o atual programa (Pró Rural) de regularização fundiária, houve avanço na emissão de títulos de propriedade para os posseiros do município?

( )SIM ( )NÃO ( ) NÃO SABE RESPONDER

2) A prefeitura está participando efetivamente na elaboração, execução e emissão dos títulos executados pelo programa de regularização fundiária?

( ) SIM ( )NÃO

3) Existe algum programa de capacitação dos servidores da prefeitura para participar do processo de regularização fundiária no município?

( ) SIM ( )NÃO

4) O (A) Senhor(a) participou de alguma audiência pública para divulgação/início do programa no município?

( ) SIM ( )NÃO

5) O(A) Senhor(a) considera que a divulgação sobre o programa de regularização fundiária efetuado pelo Estado no município atinge todos os agricultores posseiros?

( ) SIM ( )NÃO, se NÃO, o que fazer para melhorar?

( ) Mais audiências públicas

( ) Simplificando as informações

( ) Maior participação da prefeitura

( ) Outros_____

6) O(A)Senhor (a) acredita que o programa de regularização fundiária tem pontos a melhorar?

( ) SIM ( )NÃO, Se SIM, Quais?

( ) Simplificar os processos

( ) Melhorar os programas

( ) Simplificar as leis

( ) Outros_____

7) Qual a transformação o senhor(a) consegue visualizar que pode acontecer na vida do posseiro e de sua família com o título de propriedade do imóvel? **Pode marcar mais de uma opção**

( ) Econômica ( ) Social ( ) Segurança Alimentar ( ) Acesso a crédito ( ) Segurança jurídica, ( ) Outros_____

8) Quais os benefícios a regularização fundiária no município pode trazer para a região?

_____

_____

9) O(A) Senhor(a) considera a Unidade Municipal de Cadastro capacitada e ciente das questões fundiárias do município?

( ) SIM ( )NÃO

10) O(A) Senhor(a) considera que a Unidade Municipal de Cadastro do município pode participar mais efetivamente do processo de regularização fundiária do município?

( ) SIM ( )NÃO

11) Na sua opinião, como o programa de regularização fundiária no Estado do Paraná poderia se aperfeiçoar e alcançar melhores resultados?

_____
_____

APÊNDICE 3 – Declaração de posse por simples ocupação a fim de comprovar, ocupação mansa e pacífica do imóvel.

TIMBRE DO ÓRGÃO RESPONSÁVEL

DECLARAÇÃO DE POSSE

O (SINDICATO DOS TRABALHADORES RURAIS/EMATER/O MUNICÍPIO) DE _____

Declara que o Sr(a)_____,
(nome do requerente)
natural _____,_____,_____
(nacionalidade) (cidade/UF) (Estado civil)
CPF: _____,_____,_____
(Documento Identificação) (Número/Órgão Emissor)
Residente: _____,
(Nome: Rua, Avenida, Praça etc)
_____,_____
(Número: Edifício, casa, lote/quadra etc.) (Complemento: Apt. etc.)
_____CEP:_____, UF**:**_____**,**
(Bairro/Distrito)
ocupa a posse, mansa e pacífica, desde: _____/____/_____, do imóvel rural denominado:
(dia/mês/ano da posse)
_____,

Com área total de : _____ha, localizado no município de: _____
(com 4 casas decimais)
_____ UF: _____, com os seguintes confinantes:

Ao Norte:_____ CPF : _____
(nome do confinante)
Ao Leste: _____ CPF : _____
(nome do confinante)
Ao Oeste: _____ CPF : _____
(nome do confinante)
Ao Sul: _____ CPF :_____
(nome do confinante)

Declara ainda que não existe, sobre o imóvel em referência, domínio ou propriedade de terceiros, não se tratando, inclusive, de um bem constitutivo do espólio de uma pessoa falecida ainda não inventariado.
Para efeito de comprovação, esta declaração vai assinada pelo representante do Sindicato/EMATER/Município e confinantes citados acima.

Local e data, _____, _____ de _____ de 20___

Representante do Sindicato/EMATER/Município: _____ CPF:_____
(Assinatura/carimbo)
Confinantes: _____CPF:_____
(Assinatura do confinante)
_____ CPF:_____
(Assinatura do confinante)
_____CPF:_____
(Assinatura do confinante)
_____CPF:_____

Assinatura do técnico ou servidor público que realizou a vistoria da ocupação
_____ CPF:_____

APÊNDICE 4 - Declaração de Hipossuficiência Econômica

Eu,_____(nome completo), portador da carteira de identidade nº _____, expedido por (pelo) _____, em _____, com validade até _____, CPF nº _____,residente no seguinte endereço:_____,telefone_____, e-mail_____ DECLARO para fins de prova junto à Defensoria Pública e Cartórios, que sou carente de recursos, não dispondo de condições econômicas para custear honorários de advogado particular e tampouco arcar com as custas e despesas de processos judiciais e extrajudiciais sem sacrifício do meu sustento e de minha família. Por ser a expressão da verdade, assumindo inteira responsabilidade pelas declarações acima e sob as penas da lei, assino a presente declaração para que produza seus efeitos legais.

_____, _____

Local e data *assinatura*