SUMÁRIO EXECUTIVO

AVALIAÇÃO DA GOVERNANÇA FUNDIÁRIA NO PIAUÍ

Junho de 2013

AVALIAÇÃO DA GOVERNANÇA FUNDIÁRIA NO PIAUÍ

- LGAF/PI -

1. Participantes no *workshop*

ÓRGÃOS	PARTICIPANTE
ADH/PI	Ana Lúcia Sousa
CNJ/TJ	Francisco João Damasceno
CPT	Gregório Francisco Borges
IBAMA	Antônio da Silva Reis Manuel Borges
ICMBio	Eugenia Vitória e Silva de Medeiros
INCRA	Geraldo Vieira Lima Marcelo Barbosa Parente Marcos Reis Felinto Paulo Alencar Paulo Gustavo de Alencar
INTERPI	Tadeu Maia Regina Lourdes Carvalho de Araújo
MST	Claudimir Gularte Veira
SEFAZ	Francisco Celestino de Sousa Francisco Oliveira da Costa
SEMAR	Carlos Antônio Moura Fé
SPU/PI	Ana Célia Coelho M. Veras Egilmar de Jesus Sousa
FETAG/PI	Alionardo Santiago da Silva Sammara Kelly Viana

2. Equipe de trabalho

Dr. Robin Rajack - Coordenador Geral
Prof. Dr. Bastiaan Philip Reydon - Coordenador Nacional
Profª. Drª. Maria do Socorro Lira Monteiro - Coordenadora Estadual
Profº MSc. João Soares da Silva Filho - Sub-Coordenador Estadual
Joselda Nery Cavalcante (Advogada) - Assistente de Pesquisa
Karynne Katiuzia Oliveira Monteiro (Assessora de Comunicação) - Assistente de Pesquisa

3. Equipe de apoio

José Roberto de Oliveira
Maria de Jesus Rodrigues Alves
Alyne Maria Sousa Oliveira

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO 05

2 OBJETIVO 08

3 METODOLOGIA.....10

4 BREVE HISTÓRICO DA HISTÓRIA AGRÁRIA NO BRASIL E NO PIAUÍ.....13

4.1 Brasil.....13

4.2 Piauí.....22

5 *SCORE CARDS* DO LGAF PIAUÍ: APLICAÇÃO E COMENTÁRIOS 32

5.1 Estruturas jurídicas e institucionais 32

5.1.1 Reconhecimento e aplicação dos direitos (LGI 1 – LGI 3).....32

5.1.2 Restrição de direitos (LGI 4).....35

5.1.3 Clareza dos mandatos institucionais (LHI 5) 35

5.1.4 Participação e equidade nas políticas fundiárias (FGI 6) 36

5.2 Planejamento, gestão e tributação do uso de terras 37

5.2.1 Transparência no uso da terra e eficiência do planejamento e uso da terra (LGI 7 – 8).....37

5.2.2 Transparência da valorização e eficiência da arrecadação de impostos (LHI 10 e 11).....38

5.3 Gestão de terras públicas 39

5.3.1 Identificação de terras públicas (LGI 12) 39

5.3.2 Incidência de desapropriação e Transparência da valorização (LGI 13 – 14).....40

5.3.3 Processos transparentes (LGI 15) 41

5.4 Informações públicas sobre terras 41

5.4.1 Completude e confiabilidade dos registros (LHI 16 e 17) 41

5.4.2. Os serviços de administração de terras são ofertados de forma facilmente acessíveis pelos usuários, além de serem eficientes, custos-efetivos e sustentáveis economicamente (LGI 18 e 19).....43

5.5 Resolução de disputas e gestão de conflitos 45
5.5.1 Designação de responsabilidades (LGI 20) 45
5.5.2 Baixo nível de conflitos pendentes (LHI 21) 45
5.6 Módulo opcional: aquisição em larga escala de direitos de terra 46
5.6.1 Aquisição em larga escala de direitos de terra 48

6 ASPECTOS DO FUNCIONAMENTO ADEQUADO DA GOVERNANÇA FUNDIÁRIA DO PIAUÍ 51
6.1 Pontos positivos 51
7 ASPECTOS DO FUNCIONAMENTO INADEQUADO DA GOVERNANÇA FUNDIÁRIA NO PIAUÍ 53
7.1 Pontos negativos 53
8 POLÍTICAS E ESTRATÉGIAS PARA MELHORAR A GOVERNANÇA DE TERRA NO PIAUÍ 55
8.1 Acordos entre INCRA e Receita Federal para melhorar cadastros 57
8.2 Sistema de certificação cadastral do INCRA 58

9 RECOMENDAÇÕES PARA POTENCIALIZAR A GOVERNANÇA FUNDIÁRIA NO PIAUÍ 62
REFERÊNCIAS 65

1 INTRODUÇÃO

Historicamente, a realidade agrária brasileira figura como importante condicionante de seu desenvolvimento. A dinâmica do processo de ocupação do território brasileiro, alicerçada em diferentes instrumentos ao longo do tempo, como sesmarias, posse, Lei de Terras etc. é responsável pela criação e manutenção de uma estrutura fundiária concentrada, aliada a uma produção também concentrada e degradadora do meio ambiente.

Assim, com base na análise da estrutura de governança resultante da interação entre o ambiente institucional e o comportamento dos agentes envolvidos nas transações, demonstra-se que as transações delineadoras e demarcadoras dos direitos de propriedade sobre a terra são fundamentais para explicar a formação do mercado de terras no Brasil e, particularmente, no Piauí e sua dinâmica.

A assertiva de que o ambiente institucional oferece o cenário de regras, o qual condiciona o aparecimento e a seleção de formas organizacionais que integram a estrutura de governança, revela o papel estratégico das instituições no enredo do desenvolvimento econômico.

Nessa perspectiva, o governo do estado criou em 1971, a Companhia de Desenvolvimento do Piauí (COMDEPI), com a função de administrar o patrimônio fundiário. Para tanto, em consonância com Piauí (2005), a Lei Estadual nº 3.271/73 incorporou as terras devolutas ao patrimônio da COMDEPI, autorizando a alienação de terras públicas a empresários interessados em investir no Estado, mediante a apresentação de projetos produtivos. A facilidade de acesso a recursos federais subsidiados e a incentivos fiscais e financeiros administrados pela Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE), Fundo de Investimentos do Nordeste (FINOR) e outros, provocou uma corrida às terras piauienses, além das iniciativas da Diocese de Oeiras e do padre José de Anchieta M. Cortez, por meio da Ação Social do Vale do Gurgueia, que implantaram diversas Colônias de Agricultores no sul do Estado. Outra experiência de redistribuição de terras no Estado, desenvolvida no âmbito do POLONORDESTE/Projeto de Desenvolvimento Rural Integrado Vale do Parnaíba, foi a aquisição de cerca de 200 mil hectares de terras, redistribuídas para aproximadamente 3.650 famílias de trabalhadores rurais sem-terra.

Ademais, consoante Martins et al. (2003, p. 223), a COMDEPI orientou que,

> a) se uma empresa tem condições para investir num projeto de até 25 mil hectares, o governo do Estado, através da COMDEPI, põe à sua disposição a terra requerida. Para pessoas físicas, o limite máximo é de 3 mil hectares. A Companhia, num primeiro momento, torna-se sócia do projeto sem ainda vender a terra;
>
> b) seguindo ainda a diretriz, transcorrido o prazo de cinco anos e o projeto não estando implantado, a terra retorna ao patrimônio do Estado e o negócio fica automaticamente suspenso. Mas se o projeto for levado em frente, o pecuarista tem a opção de comprar a terra, variando o preço do hectare de acordo com o município (45 a 80 cruzeiros de 1977).

Na concepção de Mendes (2003, p. 146), a Companhia ao invés de cumprir sua função "repetiu-se, em outras condições, trezentos anos depois, o processo de concessão de sesmarias no Piauí". Assim, em virtude dessa configuração, registra-se que em 1980, foi criado o Instituto de Terras do Piauí (INTERPI), o qual substituiu a COMDEPI, como instrumento de uma nova política agrária, em razão do Projeto de Desenvolvimento Integrado do Vale do Parnaíba, que obteve o financiamento do Banco Mundial.

Com a Constituição Estadual de 05 de outubro de 1989, a concessão de uso de terras públicas ou adquiridas para assentamentos passou a ser regida pelos seguintes condicionantes:

> I – residência permanente dos beneficiários na área e exploração direta da terra para cultivo ou qualquer outro tipo de atividade que atenda aos objetivos da política agrícola, sob pena de reversão da terra ao outorgante;
>
> II – indivisibilidade e intransferibilidade das terras, por parte dos outorgados, a qualquer título, sem a autorização expressa e prévia do outorgante;
>
> III – manutenção das reservas florestais obrigatórias e observância das restrições do uso do imóvel, nos termos da lei (PIAUÍ, 1989, art. 198, incisos I-III).

A referida Constituição, no art. 200, estabeleceu que as terras públicas e devolutas poderão ser utilizadas para assentamento de famílias de origem rural (art. 198, § 2º). Estabeleceu, ainda, que a propriedade produtiva terá tratamento especial garantido, além de fixadas normas para o cumprimento de sua função social (§ 4º), submeteu a alienação ou concessão de terras públicas à autorização prévia pela Assembleia Legislativa, segundo a aprovação pela maioria absoluta dos membros.

Entretanto, sem embargo tais condicionantes legais e institucionais, assentados em grande quantidade de leis, decretos e órgãos, entendeu-se que estes desenvolvem suas atividades de forma confusa, por isso, o perfil fundiário piauiense permaneceu praticamente inalterado, pois em 2006, o índice de Gini, indicador do grau de concentração, era de 0,855 no Piauí, numa escala de zero a um (IBGE, 2006).

Esse cenário manifestou, de acordo com o INCRA (2007), que as 2.872 grandes propriedades do Piauí representavam 2,4% do número total de imóveis e ocupavam uma área de 54,4% do total de hectares cadastrados pelo órgão; dentre os quais, apenas 237 (8,3%) eram classificados como produtivos, ou seja, 2.635 imóveis (91,7%) não atingiam os índices mínimos de produtividade. Por outro lado, os imóveis cadastrados como minifúndios representavam 67,1% dos estabelecimentos rurais, conformando um total de 82.220 propriedades e ocupando 9,8% da área total cadastrada.

2 OBJETIVO

O cenário exposto revelou a insuficiência de governança fundiária, alicerçada em instituições, que se constitui no conjunto de regras formais (leis e regulamentações) e nos constrangimentos informais (convenções, códigos de conduta, mecanismos de promoção e de coerção das leis), o que provoca insegurança jurídica nas transações com terras. Sendo assim, faz-se necessário, a inserção de governança para definir as regras do jogo da sociedade, onde as organizações políticas, econômicas e sociais, atuam e encontram a sua racionalidade econômica, porque, no mundo real, os mercados não criam espontaneamente uma ordem que promove as trocas e a ação econômica privada.

Daí, compreende-se que as instituições ajudam a explicar as distintas trajetórias de desenvolvimento e da formação dos mercados dos países capitalistas. Mas, o traço característico de muitas economias, é a manutenção de instituições políticas que ficam à mercê de grupos políticos mais fortes, com capacidade de manter a situação institucional inalterada e, por conseguinte, seu *status quo*, o que impede o crescimento econômico, com menor custo de transação.

Destarte, enfatiza-se que os direitos de propriedade sobre a terra tem importância fundamental nos custos de transação, associada aos negócios com terra que emergem na economia, como também, importa para o estabelecimento dos limites da ação do Estado e do setor privado. Ou seja, a forma de organização dos agentes envolvidos pode ou não conduzir a transformações institucionais, alterando ou não a trajetória de evolução econômica e social, e da conformação do mercado de terras.

Por conseguinte, com base nessa configuração, o Projeto de Avaliação da Governança Fundiária (LGAF), enquanto uma ferramenta de diagnóstico da governança de terras em níveis nacional e estaduais e, em particular no Piauí, visa construir indicadores para medir as capacidades e o desempenho das instituições relacionadas com a gestão de terras. Nesse sentido, objetiva proporcionar aos governos um instrumento de avaliação que possibilite a elaboração de diretrizes e programas estratégicos de investimento, capacitação e incentivo para as necessárias intervenções políticas. Outrossim, salienta-se que assentado nos referidos indicadores, o Banco Mundial e demais Agências de fomento multilateral poderão

contribuir para o financiamento de ações que conduzam à racional governança fundiária a serem implementadas pelas instituições no Piauí.

3 METODOLOGIA

Ressalta-se que o procedimento metodológico para a Avaliação da Governança Fundiária foi desenvolvido pelo Banco Mundial e implementado em países, como o Peru, África do Sul, Indonésia, República do Quirguizistão, Nigéria, Tanzânia e Gana, entre outros, com o objetivo de reunir dados administrativos, informações relevantes e documentos legislativos, institucionais e relatórios de projetos, com a finalidade de construir indicadores para avaliar a governança fundiária em países em desenvolvimento. Ademais, evidencia-se que a investigação no Piauí, em conformidade com o Coordenador Geral Dr. Robin Rajack e o Coordenador Nacional Profº. Dr. Bastiaan Philip Reydon, foi realizada na capital, Teresina e na região do Cerrado, devido conformarem-se em áreas nas quais o mercado de terras tornou-se mais dinâmico no Estado.

Para tanto, o LGAF adota cinco áreas temáticas para a medição do desempenho no campo da governança fundiária, quais sejam:

- Estrutura jurídica e institucional – arcabouço transparente e capaz de reconhecer os direitos à terra, e de aplicá-lo a baixo custo, com vistas a possibilitar a participação e a equidade nas políticas fundiárias, por parte dos cidadãos;

- Planejamento, gestão e tributação do uso de terras – a governança exige regulamentações de interesse público para o planejamento, gestão e tributação do uso da terra, as quais devem ser transparentes e de custos eficiente, inclusive, relativamente à arrecadação de impostos territoriais/patrimoniais;

- Gestão de terras públicas - embasa-se na justificativa da propriedade de terras públicas no que diz respeito ao seu registro e inventário, clareza na transferência de terra desapropriada para interesses privados, pagamento de indenização para desapropriação de propriedade registrada e imparcialidade ou não nos procedimentos de desapropriação;

- Fornecimento de informações sobre terras ao público – disponibilização ao público dos serviços de administração fundiária com o fim torná-los acessível, abrangente, eficiente, transparente e confiável no curto, médio e longo prazos;

- Resolução e gestão de conflitos - verificar a existência, acessibilidade e eficiência dos mecanismos de resolução de conflitos, formais ou informais, a baixo custo e a curto prazo.

Para a operacionalização das áreas temáticas, faz-se necessário os seguintes procedimentos:

- Buscar o compromisso e a participação de instituições governamentais - identificar os órgãos tomadores de decisão relativamente à governança de terra, baseado na metodologia de avaliação da Responsabilidade Financeira e Despesas Públicas, haja vista que o LGAF, além de analisar as questões sobre política fundiária, propõe alternativas de solução para o problema detectado. Por isso, a participação efetiva de instituições do governo e de outros interessados é fundamental;
- Compilação do histórico da governança fundiária - levantamentos bibliográfico e documental para a obtenção de informações e dados necessários por meio de revisão das estruturas jurídica e institucional existentes, das estatísticas disponíveis, relatórios procedimentais e outras formas de dados acessíveis, com vistas a uma análise abrangente do material conceitual e empírico da governança fundiária no país e nos Estados. Assentado no cenário constatado na investigação, o Coordenador nacional/estadual juntamente com a equipe de trabalho constroem uma tipologia fundiária, identificando a área total da terra em cada categoria, o número de proprietários da mesma e os desafios políticos que possam surgir.
- Painéis de peritos - as discussões são realizadas com base nos quadros de pontuação, distinguidos por painéis temáticos, alicerçados na metodologia LGAF e nas especificidades das realidades de cada País/Estado, distribuídos previamente aos peritos. Tal procedimento objetiva elaborar *rankings* dos diferentes aspectos governamentais e não governamentais da governança fundiária;
- *Workshop* - o Coordenador nacional/estadual em conjunto com a equipe de trabalho elaboram um Relatório Preliminar, contento os indicadores do LGAF e as constatações sobre as dimensões, e o encaminha para o Banco Mundial e para os peritos participantes dos painéis. De posse desse documento, no *workshop*, o representante do Banco Mundial, os Coordenadores Nacional e Estadual, os painelistas e as autoridades governamentais discutem os resultados obtidos com a finalidade de validá-los;

● Seminário de diálogo sobre políticas - definir políticas e ações concretas juntamente com os principais *stakeholders*, particularmente, as autoridades constituídas na área de governança fundiária do País/Estado, e possibilitar a inclusão na rotina dos órgãos e o monitoramento de processo de gestão.

Salienta-se que no Brasil o LGAF foi implementado em quatro etapas:

1) Compreensão das características gerais da governança do País, com vistas construir as relações institucionais em nível nacional;

2) Realização do LGAF no estado do Pará, com o objetivo de aprofundar as análises e verificar se os entendimentos dos órgãos e especialistas em nível nacional se coadunam com a realidade local; investigar as terras públicas federais sob a responsabilidade da SPU (terras de marinha e várzeas) e do INCRA; pesquisar as limitações da governança fundiária numa região com reduzida ocupação formal da terra, grandes áreas de floresta Amazônica e grandes conflitos sobre a terra; e, acompanhar e avaliar experiências de avanços significativos na governança fundiária estadual, particularmente, no ITERPA;

3) Realização do LGAF no estado do Piauí, com a finalidade de aprofundar as análises e verificar se os entendimentos dos órgãos e especialistas em nível nacional se coadunam com a realidade local; e, pesquisar as limitações da governança fundiária numa região com reduzida ocupação formal da terra e extensas áreas de cerrado ocupadas com projetos agropecuários intensivos;

4) Realização do LGAF no estado de São Paulo, com o intento de aprofundar as compreensões sobre as características e limitações da governança fundiária urbana numa realidade complexa, a qual tem sido objeto de diferentes intervenções; e, verificar se a governança fundiária rural apresenta características diferenciadas do restante do país em função do maior desenvolvimento econômico e institucional.

4 HISTÓRICO DA PROBLEMÁTICA AGRÁRIA NO BRASIL E NO PIAUÍ

4.1. Brasil

A ocupação do territorial do Brasil iniciada no século XVI foi alicerçada no Estatuto do Solo Colonial, uma vez que o Sistema Colonial conformou-se como complemento ao processo de acumulação primitiva, haja vista que, em consonância com Osório Silva (1996), as terras foram distribuídas na forma de sesmarias, que se constituíram na primeira forma de ordenamento jurídico das terras brasileiras e caracterizaram-se pela transposição das normas reguladoras da propriedade em Portugal, a qual se assentava em que se o senhorio não a cultivasse, a mesma era devolvida à Coroa.

Nessa perspectiva, Raymundo Faoro (1976 apud Mendes 1995, p. 59) destacou que as sesmarias eram concessões administrativas em que o colono "seria agente de uma imensa obra semipública, pública no desígnio e particular na execução". Todavia, caso não fossem exploradas, seriam retomadas pelo poder público e recebiam a denominação de terras devolutas.

Mas, dado o descontrole quanto à concessão de terras, a Metrópole Portuguesa estabeleceu condicionantes para viabilizar o conhecimento por parte das autoridades dos concessionários, como obrigá-los a pagar um foro, por meio da Carta Régia de 27 de dezembro de 1695, anulando a gratuidade do Sistema Sesmarial, com vistas a desestimular a posse de terras improdutivas, já que o foro incidia sobre as terras e não sobre a produção e os abusos de compra e venda de sesmarias; limitar em três léguas de cumprimento por uma de largura o tamanho das concessões; transferir a atribuição dos donatários de distribuição ao El-Rei, por meio da Carta Régia de 23 de novembro de 1698, para confirmar tal distribuição. Contudo, até o século XVIII, não se presenciou o cumprimento efetivo dos condicionantes, pois as concessões continuaram, e, na Bahia, até 1777, havia concessão de sesmarias sem obrigatoriedade do pagamento do foro (OSÓRIO SILVA, 1996).

Ressalta-se que a expansão territorial da Colônia exigia da Metrópole a instituição de normas regulatórias para a apropriação de terras. No entanto, o efetivo controle por parte das autoridades enfrentava dificuldades, inclusive porque trabalhadores modestos foram ocupando terras, gerando atritos entre sesmeiros e posseiros, dada a ausência de um regimento que regulasse as contas de medição e demarcação das mesmas.

Acrescenta-se que Portugal, por ser dependente da aliança inglesa, foi obrigada a extinguir o comércio de escravo para o Brasil em 1810, comércio esse que abastecia de mão-de-obra a economia cafeeira derivado da necessidade de criação de mercados para a Inglaterra. Em 1822, o Brasil tornou-se independente, aderindo às mesmas obrigações internacionais, comprometendo-se, num prazo de três anos, a abolir o tráfico, mas somente suprimiu-o, definitivamente, em 1830. Tal situação implicou, no longo prazo, escassez de mão-de-obra, solucionada com a migração de trabalhadores estrangeiros, cujo financiamento gerou grande problema para o governo, haja vista a premência da continuidade da atividade produtiva. Em consonância com Osório Silva (1996), a imigração ocorreu de forma espontânea, quando o migrante arcava com os custos de transporte e comprava terras, tornando-se pequeno proprietário, e de forma regular, quando todas as despesas eram financiadas.

Nessa perspectiva, coube à Coroa a necessidade de demarcar as terras devolutas para, posteriormente, vendê-las e, assim, financiar a migração dos trabalhadores. Para tanto, instituiu a Lei n.º 601 de 18 de setembro de 1850, denominada Lei de Terras, que introduziu um novo conceito de terras devolutas, proibiu qualquer forma de aquisição senão a compra, revalidou as sesmarias e outras concessões que estivessem cultivadas, legitimou as posses simples não-julgadas judicialmente, que estivessem sendo cultivadas e com moradia, além de identificar as atribuições dos possuidores particulares e do Estado.

Ademais, a Lei de Terras de 1850, para garantir a formação da propriedade privada sob o mecanismo da compra da terra, em seu art. 2º, assegurava medidas a serem gestadas pelos recém-“proprietários” que não cumprissem as determinações, como o pagamento de multas, despejos das benfeitorias nelas inseridas, mandados de prisão por um período de dois a seis meses, etc (INCRA, 2008a).

Após a Proclamação da República, em 1889, o Governo Provisório, por intermédio do primeiro Ministro da Agricultura Demétrio Ribeiro, propôs que o equilíbrio dos recursos orçamentários destinados ao Serviço de Terras e Colonização deveria ser alcançado mediante a repartição do ônus do financiamento da imigração entre o governo e os imigrantes. Porém, além da proposta não ter sido aceita, ainda redundou na substituição do referido Ministro por Francisco Glicério, que defendeu uma política de terra centralizadora.

No entanto, esse cenário não foi sustentado em virtude da ausência de mecanismos governamentais que possibilitassem operacionalizar o Serviço de Terras. Essa circunstância, por um lado, incentivou a descentralização da legislação sobre a propriedade de terra, através da transferência do domínio das terras devolutas para os estados federados, e, por outro, reduziu o contingente de imigrantes, por causa da concorrência dos Estados Unidos e da Argentina.

A Constituição de 16 de julho de 1934 avançou quanto à normatização para a reestruturação fundiária no país, na medida em que reza que compete à União legislar sobre o Direito Rural e aos Estados a elaboração de Leis supletivas e complementares, além de explicitar, em seu artigo 113, nº 17, que o direito de propriedade não pode ser exercido contra o interesse social e coletivo. Todavia, para Costa (2000, p. 29), esses dispositivos, "(...) face à sua inaplicabilidade ou desconsiderável aplicabilidade, podem ser considerados como natimortos".

Conforme Becker (1999) e Medeiros (2005), esses arranjos institucionais e a Constituição de 1934 referendaram a responsabilidade da União e aos Estados pela defesa do ambiente natural, por considerá-lo patrimônio nacional a ser preservado. Este cenário gerou as condições para a instituição dos dispositivos legais de proteção da natureza, os quais possibilitaram a criação e consolidação das primeiras áreas protegidas, como o Código Florestal (Decreto 23.793/1934), o Código de Águas (Decreto 24.643/1934), o Código de Caça e Pesca (Decreto 23.672/1934) e o de proteção aos animais (Decreto 24.645/1934).

Na concepção de Medeiros (2003), o Código Florestal de 1934 definiu os fundamentos para a proteção territorial dos principais ecossistemas florestais e demais formas de vegetação natural e, as tipologias de áreas a serem especialmente protegidas do país, com o objetivo de legitimar a ação dos serviços florestais e regularizar a exploração do recurso madeireiro.

Já a Constituição de novembro de 1937, embora mantivesse o princípio da desapropriação por interesse ou utilidade pública, no art. 122, nº 14, subtraiu a condição de exercício do direito da propriedade sob o interesse social e coletivo. Contudo, no art. 141, § 16 da Constituição de 18 de setembro de 1946, foi acrescentada a desapropriação por motivo social. Porém, Costa (2000, p. 30) enfatiza que "a estrutura fundiária não poderia ser reformada, vez que, se o novo fundamento de interesse social para desapropriação passou a

contar com o amparo legal que o Código Civil não lhe dava, faltar-lhe-ia, ainda, o respaldo financeiro, face à necessidade da expropriação ser prévia e em dinheiro.”

Desse modo, foi somente com a Emenda Constitucional nº 10, de 9 de novembro de 1964, que a modalidade de desapropriação foi modificada com a introdução do pagamento em títulos especiais da dívida pública, com correção monetária com base nos índices fixados pelo Conselho Nacional de Economia, ou seja, com prazo máximo de resgate de 20 anos, em parcela anuais e sucessivas, a qual se constituiu um marco nos estudos do Direito Agrário, ao atender a ausência do respaldo financeiro observada nas Cartas anteriores. Destacou-se, ainda, que a referida Emenda, em seu art. 5, inciso XV, disciplinou as relações emergentes da atividade rural fundamentada na função social da terra.

Ressalta-se que o Presidente da República, instituído pelo Golpe Militar de 1964, criou através da Lei n°. 4.771 de 15/09/1965 um novo Código Florestal, o qual extinguiu as quatro tipologias de áreas protegidas previstas na versão de 1934, substituindo-as por Parque Nacional e Floresta Nacional, Áreas de Preservação Permanente (APP) e Reserva Legal (RL), as quais estabeleceram o caráter de intocabilidade a espaços cuja presença de vegetação visa garantir a integridade dos serviços ambientais e transferiram para os proprietários rurais a responsabilidade e o ônus da proteção.

De acordo com Stedile (2004), o Estatuto da Terra instituído pela Lei 4.504, de 30 de novembro de 1964, foi considerado uma legislação progressista, por ter elaborado o cadastro de todas as propriedades de terra do país, por ter fundado o Instituto Brasileiro de Reforma Agrária (IBRA), encarregado pelo cadastro das propriedades e pelos processos de colonização das terras públicas e expropriações, o qual desempenhou o papel do atual Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA), e criado o instituto de expropriação de propriedades que não aproveitavam o potencial produtivo pelo Estado, dando caráter social ao uso da propriedade da terra, assim como estabelecido a classificação de propriedades embasada no tamanho, utilização e capacidade produtiva, a qual se distingue em minifúndios, que se refere à propriedade cujo tamanho e produção não é suficiente para atender todas as necessidades da família; empresa rural, que se relaciona à propriedade considerada ideal para gerar lucros; latifúndio, relativo à propriedade infrautilizada e atrasada, a qual pode ser dividida em latifúndio por exploração, que é determinado em função da capacidade produtiva e latifúndio por extensão, designada a partir do tamanho, sem considerar o nível de aproveitamento da terra.

Segundo ainda Stedile (2004), por causa dessa classificação, os minifúndios e os latifúndios seriam expropriados por meio de reforma distributiva da terra. Para tanto, o Estatuto estabeleceu critérios para pagamento da área expropriada, visando a concessão de dinheiro, no caso de existência de benfeitorias, ou título da dívida pública com prazo de resgate de 20 anos, no caso de terra nua. O referido Estatuto determinou a obrigatoriedade do pagamento do Imposto Territorial Rural (ITR), como fonte de arrecadação de recursos a ser destinado à reforma agrária e para tornar possível a organização da produção em cooperação e em formas coletivas nas áreas reformadas.

Todavia, Oliveira (2000) reconheceu que o art. 2, § 1º do Estatuto da Terra, sobre a função social do direito de propriedade do uso do recurso natural, terra, só poderia ser integralmente cumprido, se favorecesse a propriedade, o bem-estar dos proprietários, dos trabalhadores e de suas famílias, a manutenção de satisfatórios níveis de produtividade, a conservação dos recursos naturais e a explicidade das disposições legais que regulam as relações de trabalho entre os que possuem a terra e os que somente trabalham.

Na Constituição de 24 de janeiro de 1967, nos moldes do direito de propriedade anterior e da redação da Emenda nº 10 de 1964, foi estabelecido o princípio da função social da propriedade (art. 157, inciso III), em vez de seu uso apenas como bem-estar social previsto nas Constituições anteriores (COSTA, 2000).

Além disso, destaca-se que a Emenda Constitucional nº 1, de 17 de outubro de 1969, em seu art. 160, inciso III, ratificou, por um lado, o princípio da função social da propriedade, como forma de realização do desenvolvimento nacional e da justiça social, e, por outro lado, determinou como,

> [...] competência exclusiva da União para limitar as zonas prioritárias para a reforma agrária (art. 161, § 2º); a exclusividade dos latifundiários em serem indenizados em títulos especiais da dívida pública (art. 161, § 3º) e a delegação de atribuições para a desapropriação de imóveis rurais, com a redação do Ato Institucional nº 9 (COSTA, 2000, p. 32).

Ainda na vigência da Emenda Constitucional nº 1, foi criado o INCRA, pelo Decreto-Lei nº 1.110, de 9 de julho de 1970, como o órgão responsável pela formulação e execução da política fundiária, cujas ações prioritárias residiram na realização da reforma agrária, na manutenção do cadastro nacional de imóveis rurais e na administração das terras públicas da União. O Instituto conta com 30 Superintendências Regionais e atua em todo o

território nacional, com a função de ordenar a estrutura fundiária e contribuir para o desenvolvimento rural sustentável (INCRA, 2008b).

Já a Constituição da República Federativa do Brasil, de 05 de outubro de 1988, subscreveu a noção de propriedade como requisito para a manutenção da igualdade de todos os indivíduos, brasileiros e estrangeiros residentes no país, pois,

> 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 (BRASIL, 2008a, art. 5º, incisos XXII-XXVI).

Em consonância com a Carta de 1988, em seu art. 186, a função social da propriedade deverá ser cumprida embasada no aproveitamento racional e adequado, na utilização dos recursos naturais disponíveis, aliada à preservação do meio ambiente, no respeito à legislações trabalhistas e na exploração como bem-estar dos proprietários e trabalhadores.

Acrescenta-se que a Lei nº 8.629, de 25 de Fevereiro de 1993, que rege e disciplina as disposições relativas à reforma agrária, contida no Capítulo III, Título VII da Constituição Federal de 1988, condicionou que,

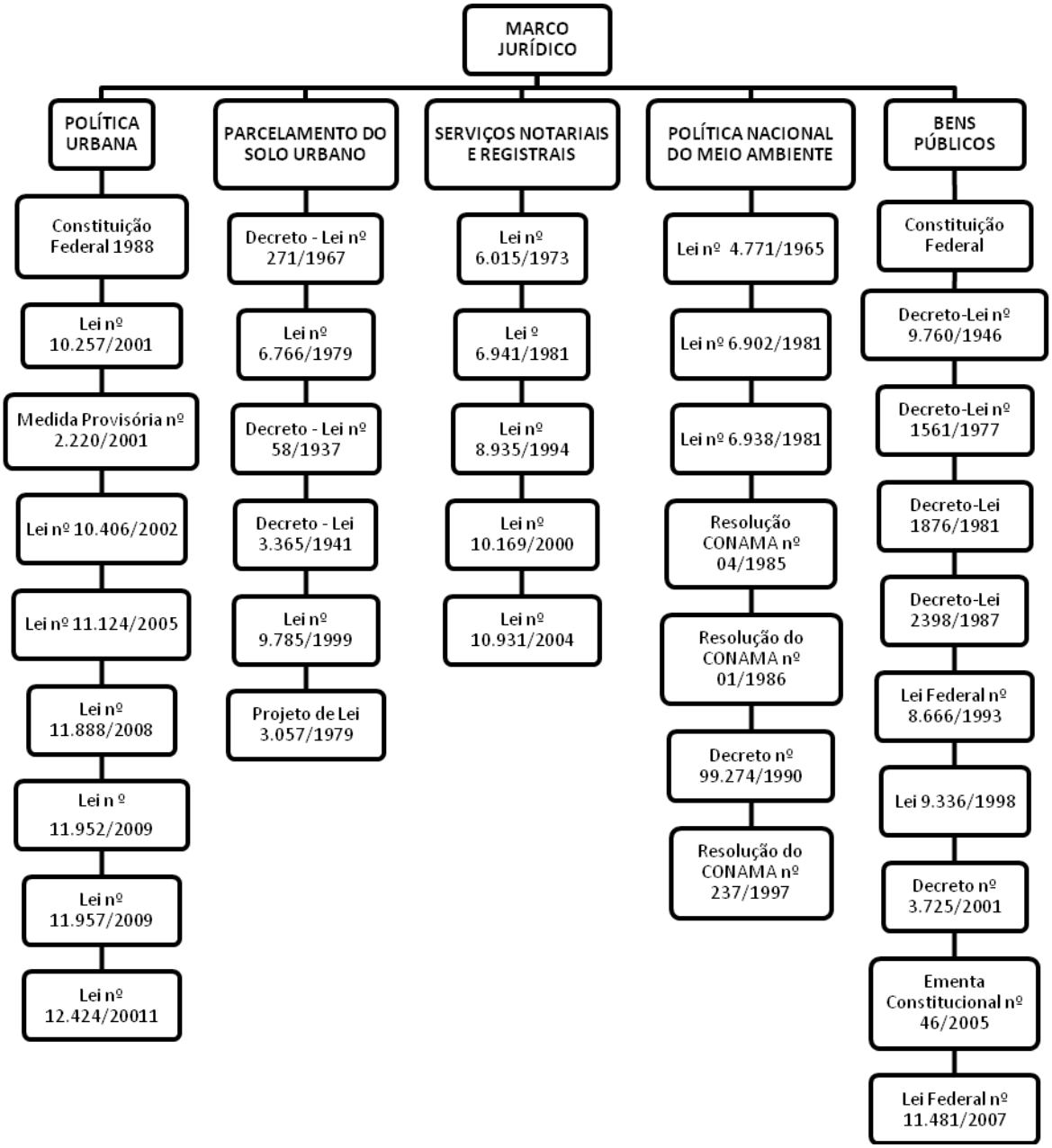
> Art. 7º - Não será passível de desapropriação, para fins de reforma agrária, o imóvel que comprove estar sendo objeto de implantação de projeto técnico que atenda aos seguintes requisitos:
>
> I - seja elaborado por profissional legalmente habilitado e identificado;
>
> II - esteja cumprindo o cronograma físico-financeiro originalmente previsto, não admitidas prorrogações dos prazos;

> III - preveja que, no mínimo, 80% (oitenta por cento) da área total aproveitável do imóvel seja efetivamente utilizada em, no máximo, 3 (três) anos para as culturas anuais e 5 (cinco) anos para as culturas permanentes;
>
> IV - haja sido registrado no órgão competente no mínimo 6 (seis) meses antes do decreto declaratório de interesse social;
>
> Parágrafo único. Os prazos previstos no inciso III deste artigo poderão ser prorrogados em até 50% (cinquenta por cento), desde que o projeto receba, anualmente, a aprovação do órgão competente para fiscalização e tenha sua implantação iniciada no prazo de 6 (seis) meses, contado de sua aprovação.

Nessa perspectiva, de acordo com o INCRA (2008c), a Lei Complementar nº 93 de 4 de fevereiro de 1998 instituiu o Fundo de Terras e da Reforma Agrária, o Banco da Terra, regulamentado pelo Decreto nº 3.027/99, com a finalidade de financiar programas de reordenação fundiária e implantação da infraestrutura em assentamentos rurais. Para tanto, em seu art. 7 estabeleceu que a compra de imóveis rurais seja financiado com prazo de 20 anos, com mais 30 meses de carência, para a amortização e juros de até 12% anuais, como também restringiu a alienação da terra pelo beneficiário dos recursos durante o período do financiamento. A administração do Fundo era operacionalizada de forma descentralizada, ao permitir a participação dos Estados e municípios.

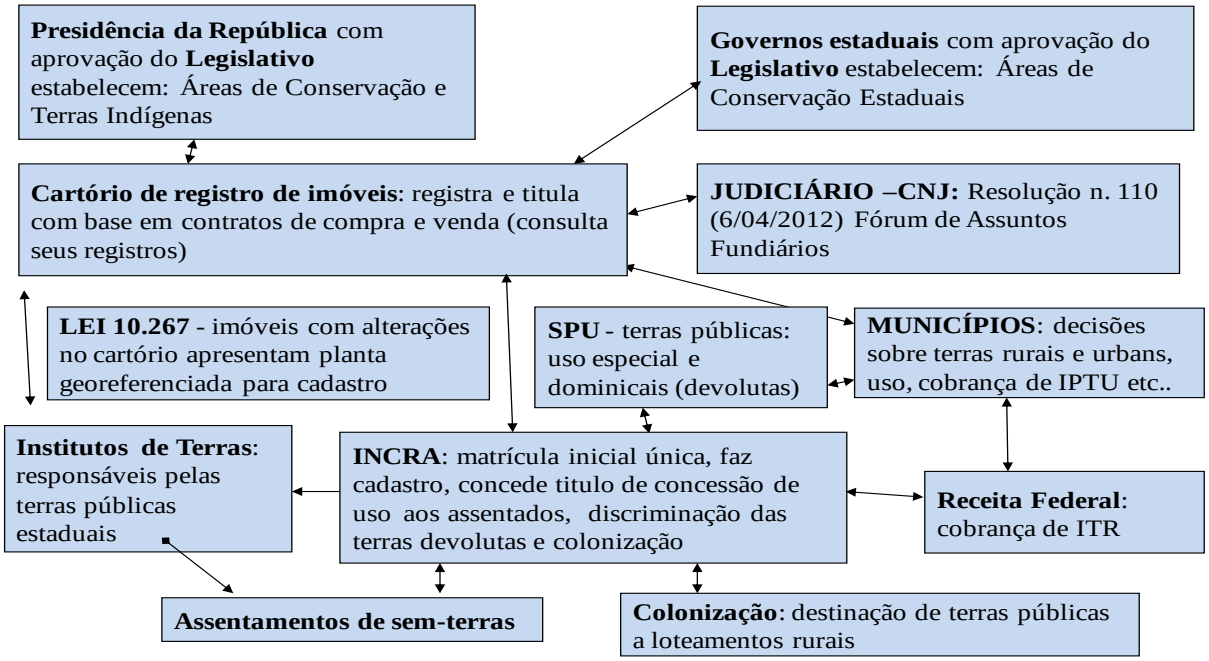
Em função dessa configuração, apresentam-se os arcabouços jurídico e institucional da gestão fundiária no Brasil nas Figuras 1 e 2.

Figura 1 - Marco jurídico da gestão fundiária no Brasil em 2013



Fonte: Elaboração própria (2013) com base na legislação em vigor.

Figura 2 - Marco da administração fundiária no Brasil em 2013



Fonte: Legislação em vigor (2013) e Reydon (2006).

Ressalta-se que os arranjos evidenciados foram de fundamental importância para a governança de terras no Brasil, inclusive, em 18 de julho de 2000, através da Lei nº. 9.985, foi instituído o Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC), o qual incorporou parcela das áreas protegidas prevista pela legislação e gerou as condições para a criação ou incorporação a partir de experiências originais como Reservas Extrativistas (RESEX) e as Reservas de Uso Sustentável (RDS) que introduziram aos objetivos da conservação, ações de inclusão social e econômica das populações diretamente afetadas, contribuindo, assim, para a redução de um dos principais obstáculos ao pleno funcionamento das áreas protegidas, conciliando a permanências de populações residentes e evitando os conflitos fundiários.

Segundo o ICMBIO/PUBLIX (2008), neste ano, o Brasil possuía 293 unidades de Conservação (UC) públicas, distinguidas em 64 Florestas Nacionais (FN's), 62 Parques Nacionais (PN's), 53 RESEX's, 32 Estações Ecológicas (EE's), 30 Áreas de Proteção Ambiental (APA's), 29 Reserva da Biofesra (RB's), 17 Áreas de Relevante Interesse Ecológico (ARIE's), três Refúgios de Vida Silvestre (RVS's), uma Reserva de Desenvolvimento Sustentável (RDS) e 463 Reservas Particulares do Patrimônio Natural

(RPPN's) equivalendo a 703.579 km² e 8,2 % de área. Esse total, somado às áreas indígenas, atingiu 11, 7% de área protegida.

Portanto, inferiu-se que o aparato legislativo/constitucional do Estado brasileiro foi fundamental para a conformação da propriedade privada se adequar às grandes transformações, sociais, econômicas, políticas e culturais ocorridas a partir do Período Colonial, face aos descontroles das concessões de terras, as quais possibilitaram a formação do mercado de terras no país, haja vista que a noção do direito de propriedade como questão social tornou-se uma realidade a ser regulamentada inicialmente pela União e, posteriormente, pelas unidades da federação, que ficaram com a competência de legislarem e instituírem órgãos responsáveis para proporem uma "justa distribuição" da propriedade da terra, ou seja, a reforma agrária.

4.2. Piauí

Em conformidade com Santana (1965), os fatores históricos que propiciaram o devassamento e o povoamento do território que, atualmente, compreende o Piauí, foram a expansão dos engenhos e das fazendas de criação, os motivos militares, as dificuldades inerentes à navegação na costa além do Ceará e a crise do açúcar no século XVII, os quais conduziram ao povoamento do rio dos Currais, o rio São Francisco.

Para Martins et al. (2003), o período conhecido como do devassamento ou ocupação das terras do Piauí deu-se, cronologicamente, entre 1660 e 1780, caracterizado pela guerra de conquista, ou seja, caça e extermínio ao índio, pelas grandes disputas entre posseiros e sesmeiros, pela implantação da estrutura econômico/social em torno da bacia do rio Parnaíba, e pelos condicionantes físicos, na medida em, que parte desta bacia integra a região pré-amazônica, e área de transição entre o Nordeste Oriental e a Amazônia.

Destarte, para Mott (1985), a excelência das condições físicas do "Piauí", dada a abundância de pastos naturais, que proliferavam gramíneas e leguminosas, os fartos recursos hídricos, salubridade do clima e a oferta de produtos coletáveis e animais de caça que permitiam a sobrevivência da população, definiram as fazendas de gado como a forma típica da ocupação do solo e da distribuição dos colonizadores ao longo do sertão piauiense. Em 1697, após um ano da criação da primeira freguesia, o "Piauí" já contava com 129 fazendas de gados, instaladas às margens de 33 rios, ribeiras, lagoas e olhos d'águas.

Segundo Martins et al. (2003), a intensificação da penetração no território piauiense deu-se com a caça ao índio para servir como mão-de-obra escrava e elemento militar, pelos bandeirantes paulistas e fazendeiros baianos. Dos comandantes das expedições, excetuaram-se Domingos Afonso Sertão e seu irmão Julião Afonso Serra, que se fixaram no Vale do Gurgueia, sendo beneficiados com as concessões de terras ao longo do rio Parnaíba em 1681, e outras sesmarias em 1684, constituindo-se, assim, nos primeiros agentes externos povoadores das terras piauienses. Outrossim, registram que a Igreja, em particular, os missionários católicos, desempenharam importante papel no processo de ocupação desse Estado, haja vista que os jesuítas receberam, no ano de 1711, das mãos do sesmeiro Domingos Afonso Mafrense – Afonso Sertão – a herança de suas terras. Os quais se transformaram, de apenas prestadores de serviços, a administradores e recebedores de "obrigações" da população, em, provavelmente, os maiores latifundiários do Piauí. Essa fase histórica, marcada, ainda, por sérias disputas entre posseiros e sesmeiros, revelou a importância da terra no quadro da incipiente economia implantada.

Entretanto, os interesses locais foram atendidos somente na segunda metade do século XVIII, através de decretos que transferiram a jurisdição sobre o Piauí, de Pernambuco para o Maranhão, e que criaram a Capitania do Piauí, em 1718, que foi efetivada em 1758. A partir de então, as gerações de oligarquias proprietárias, verdadeiramente piauienses, começaram a se consolidar, dando origem ao conhecido processo de coronelização do Estado. Nesse período, o Piauí contava apenas com oito centros "urbanos" – chamados de vilas – dispersos pelo imenso território, quais sejam, Oeiras (sede da Capitania), Campo Maior, Jerumenha, Marvão (atual Castelo do Piauí), Parnaíba, Piracuruca, Parnaguá e Valença, nos quais predomina a grande propriedade dedicada à criação do gado consorciada com a agricultura de subsistência. Adenda-se que os municípios foram originados das vilas, mantidas sob o interesse dos criadores de gado, cujos primeiros moradores figuravam como agregados no serviço de pastoreio e na incipiente agricultura de subsistência.

Salienta-se que essa convergência latifundiarista alicerçou-se na cobiça dos sesmeiros em possuir grandes glebas e na prática da atividade criatória extensiva, embasada em técnica rústica e na rarefação das pastagens.

Contudo, não obstante esse contexto, em conformidade com Mott (2010, p.35) além dos latifúndios pecuaristas, havia no Piauí, “propriedades rurais menos extensas, situadas geralmente nos brejos e em terras mais úmidas, onde parcela da população se

dedicava à agricultura de subsistência". Inclusive, nas duas últimas décadas do século XVII, os sítios representavam 37,8% do total de propriedades rurais do Estado.

Porém, em relação à economia com um todo, os sertões piauienses abasteciam de carne e gado os estados do Maranhão e da Bahia, que auferiam maiores rendimentos com a produção de algodão, cana e fumo, respectivamente. Destarte, a atividade criatória do Piauí foi enaltecida diante da expectativa positiva de mercado. Todavia, de acordo com Brandão (1999), nas três últimas décadas do século XVIII, verificou-se a tendência de baixa no preço do gado, causada pela excessiva produção, em comparação com a capacidade de absorção dos mercados, pela ascendência da concorrência de produtores de gado do Sul do país e pelas dificuldades econômicas da Colônia, que limitavam o poder aquisitivo da população.

Assim, o Piauí passou por mais de dois séculos com a economia baseada na criação de gado e, marginalmente, na agricultura de subsistência. E, consoante Queiroz (2006a), somente a partir do século XX, o Estado inseriu-se no modelo econômico nacional, centrado no dinamismo do setor exportador, sedimentado nos produtos extrativos, borracha da maniçoba, cera de carnaúba e babaçu, o qual permaneceu ao longo de cinco décadas ocupando lugar significativo na divisão internacional do trabalho. A euforia derivada da atividade extrativa aliou-se às políticas envoltas no crescimento da produção material por meio do aproveitamento das terras públicas e concessões de arrendamentos, os quais se constituíram em projetos integrados voltados para as indústrias extrativas, cultivo de cereais, pecuária, fundação de colônia agrícola e construção de obras de infraestrutura.

Segundo Osório Silva (1996 p. 273-275), até 1903, a exploração da borracha de maniçoba despertou o interesse para aquisição de terra por particulares, sem, no entanto, haver normatização sobre a demarcação de terras devolutas,

> Sem que essa situação tivesse sofrido alteração, em 1906, desenvolveram-se graves conflitos nas regiões dos maniçobais, opondo grandes e pequenos posseiros. Em São João do Piauí, o juiz distrital pediu exoneração do cargo porque não tinha meios de manter a ordem pública e afirmou na ocasião: ´(...) me parece que em breve estará completamente anarquizado este município, tornando-se um segundo Canudos.
>
> No ano seguinte, no município de Raimundo Nonato, ocorreram outros graves problemas relacionados com o território dos maniçobais. Num deles, a questão de terras envolvia uma firma comercial norte-americana, grandes e pequenos posseiros, todos interessados na ocupação das terras devolutas do estado. Foram despachados para o local dois agrimensores e ´um oficial do corpo militar para tentar evitar o conflito iminente entre os possuidores de

> terras e, se possível, demarcar as terras devolutas. O mesmo foi feito em relação a São João do Piauí onde novos conflitos estouravam entre grandes e pequenos posseiros.
>
> Esses episódios dão a dimensão do problema dentro do qual se movia a apropriação territorial nos primeiros anos da República, envolvendo coronéis, pequenos posseiros e os poderes públicos. Estes últimos não eram capazes de zelar pelo patrimônio que a Constituição de 1891 colocara nas suas mãos. Em alguns casos, havia conivência com os interesses particulares predominantes na região; em outros, aparentemente, não havia condições concretas (força pública capaz de manter a ordem, juízes cumpridores das suas funções etc.) para impor a lei e a ordem. [...] até 1903, nada havia sido feito no Piauí em matéria de demarcação de terras devolutas. Nesse ano, o governador, Arlindo Francisco Nogueira afirmava que o desenvolvimento da cultura da borracha da maniçoba estava provocando uma imensa ocupação dos terrenos devolutos do estado, indicando a conveniência ´urgente e inadiável´ de serem demarcadas as terras devolutas existentes em quase todos os municípios da região, a fim de protegerem os interesses públicos ameaçados pelas invasões particulares.
>
> Nesse sentido, pedia a autorização da Assembleia Legislativa para mandar a Repartição de Obras Públicas fazer o serviço de demarcação – o que não deixa de ser surpreendente tendo em vista que essa era uma das obrigações dessa repartição à qual estava subordinado o Serviço de Terras. Sugeria ainda que as terras públicas, uma vez demarcadas, fossem arrendadas conforme a legislação em vigor, o que proporcionaria grandes lucros ao estado. Mas, na mensagem do ano seguinte, o governador lamentava não ter sido possível efetuar o serviço pela falta de pessoal habilitado e em número suficiente. Concorrera para isso, o fato de não ter sido possível fornecer um aumento efetivo da força pública capaz de garantir as demarcações já realizadas.

Para tanto, o Poder Legislativo promulgou a Lei nº 450, de 12 de julho de 1907, que dispunha sobre o processo de divisão e demarcação de terras devolutas, e o Regimento nº 346, de 8 de novembro de 1907, para sua execução.

Destarte, foi somente com a Lei n. 817, de 11 de julho de 1914, que o governo autorizou a contratação de empréstimos no valor de até Rs. 7.500:000$000, para ser aplicado na demarcação das terras devolutas, aquisição do contrato e da propriedade das fazendas nacionais, incremento da pecuária e da lavoura, revalidação e prorrogação dos contratos de arrendamento de terras do Estado e o estabelecimento de colônias agrícolas de trabalhadores nacionais e estrangeiros (QUEIROZ, 2006b).

No entanto, mesmo com todas as dificuldades ora expostas, o Governo Provisório da República transferiu, oficialmente, através do Decreto No 21.082, de 24 de fevereiro de 1932, significativa quantidade de hectares para o Piauí, entre terras devolutas ou de ausentes, com a ressalva de que 1.200 hectares transferidos foram expropriados dos jesuítas por ordem

do Marquês de Pombal. Porém, apesar da representativa quantidade de terra existente, o governo estadual continuava sem tentar fortalecer a economia dos pequenos e médios produtores.

Para a FETAG-PI (2005), as ações voltadas para a Reforma Agrária se assentaram na intervenção do governo federal, mediante a criação do Núcleo Colonial de David Caldas, em 1932, beneficiando 350 famílias, do Núcleo Colonial do Gurgueia em 1959, favorecendo 260 famílias e com a Constituição Federal de 1946, que transferiu para o patrimônio estadual as "fazendas nacionais", denominando-as de "fazendas estaduais", embora elas somente tenham integrado as políticas fundiárias na década de 1970.

Todavia, consoante Mendes (2003), a progressiva ocupação das terras exigiu do governo a regularização da posse, o que ocorreu em 1977, com a ação do Programa de Desenvolvimento de Áreas Integradas do Nordeste (POLONORDESTE), criado em 1974 pelo governo federal, que incluía entre os projetos no Piauí, um específico para a área das fazendas estaduais, chamado Projeto de Desenvolvimento Rural Integrado (PDRI) abrangendo 10 municípios, Floriano, Nazaré, Francisco Ayres, Arraial, Oeiras, Santa Cruz do Piauí, Santo Inácio do Piauí, Campinas do Piauí, São Francisco do Piauí e Isaías Coelho, perfazendo uma área total de 16.202 Km², equivalente a 1.620.200 ha. O Projeto visava a implementação de várias ações, como construção de estradas, postos de saúde e escolas, e priorizou a delimitação do perímetro e a identificação de áreas apossadas. A despeito de ser sucedido pelo Projeto de Desenvolvimento Integrado do Vale do Parnaíba, a regularização da ocupação de toda a área foi concluída no início de 1980, através da concessão do título de propriedade aos ocupantes. Ademais, adenda que em 1971, o governo do estado criou a COMDEPI, com a função de administrar o patrimônio fundiário estadual.

Em consonância com Piauí (2005), a Lei Estadual nº 3.271/73 incorporou as terras devolutas ao patrimônio da COMDEPI, autorizando a alienação de terras públicas a empresários interessados em investir no Estado, mediante a apresentação de projetos de desenvolvimento. A facilidade de acesso a recursos federais subsidiados e a incentivos fiscais e financeiros administrados pela FINOR e outros, provocou uma corrida às terras piauienses, além das iniciativas da Diocese de Oeiras e do padre José de Anchieta M. Cortez, que por meio da Ação Social do Vale do Gurgueia, implantaram diversas Colônias de Agricultores no sul do Estado. Outra experiência de redistribuição de terras no Estado, desenvolvida no âmbito do POLONORDESTE/Projeto de Desenvolvimento Rural Integrado Vale do Parnaíba,

foi a aquisição de cerca de 197 mil hectares de terras, que foram redistribuídas para aproximadamente 3.650 famílias de trabalhadores rurais sem-terra.

Para Mendes (2003), essa Companhia, por ser uma empresa de economia mista, com a participação acionária de empreendimentos privados, disponibilizou grandes extensões de terras a empresários para a implantação de projetos agropecuários e de reflorestamento, as quais foram ocupadas de forma extremamente descontrolada e descoordenada. Assim, em função dessa configuração, em 1980, foi criado o INTERPI, o qual substituiu a COMDEPI, como instrumento de uma nova política agrária, em razão do Projeto de Desenvolvimento Integrado do Vale do Parnaíba, que obteve o financiamento do Banco Mundial.

De acordo com a FETAG-PI (2005), o INTERPI é uma autarquia com personalidade jurídica de direito público, com autonomia administrativa, financeira e operacional, para gestar o patrimônio público imobiliário e a promover o assentamento de famílias através de aquisição de terras, por meio de compra direta e do uso de terras públicas estaduais.

Nesse sentido, o governo federal com o objetivo de financiar o acesso à terra aos trabalhadores rurais sem-terra e aos agricultores com terras insuficientes para obtenção do sustento de suas famílias, instituiu o Programa Fundo de Terra para a Reforma Agrária/Banco da Terra, em 1998 e o Programa Nacional de Crédito Fundiário, em 2002, esse último, para atender às distintas demandas de acesso à terra, incluindo áreas com menores extensões, mas consideradas aptas para desapropriações por interesse social, pelo INCRA (PIAUÍ, 2005).

O Programa Banco da Terra foi extinto em 2002, mas implementou no Estado através da Secretaria de Agricultura, 53 projetos, beneficiando 1.439 famílias de agricultores rurais. Já o Crédito Fundiário, realiza suas atividades por meio da Secretaria Estadual de Planejamento (SEPLAN), financiou até 2008, a aquisição de 268.071,92 ha de terras, beneficiando 11.099 famílias de trabalhadores rurais, em 517 projetos (PIAUÍ, 2008).

Em termos de gestão da política de reforma agrária no Piauí, o INCRA encerra maior expressão no Estado, pois no período de 1900 a 2011, o órgão criou 480 projetos de assentamentos, envolvendo uma área de 1.401.015,57 ha, beneficiando 30.763 famílias (INCRA, 2011).

Por outro lado, em conformidade com INTERPI (2008), esse órgão beneficiou apenas 9.570 famílias, totalizando uma área de 663.343, 42 ha, em 190 projetos. Ressalta que o município de Teresina, através da Superintendência de Desenvolvimento Rural (SDR) promoveu em parceria com o INCRA e no âmbito do Projeto Casulo, o assentamento de 289 famílias em quatro projetos, abrangendo uma área de 1.301,49 ha, a partir de 1998.

De acordo com Piauí (2005), após um processo de construção coletiva iniciado em 2003, foi gestado pelos órgãos gestores da reforma agrária (INCRA, INTERPI e Crédito Fundiário), o primeiro Plano de Reforma Agrária do Estado do Piauí (PRRA), cujo objetivo geral consistia em estabelecer diretrizes estratégicas e operacionais, metas e aparato institucional para o período de 2003/2010, visando à implementação da reforma agrária, de forma massiva, participativa, democrática e sob um modelo de gestão que envolva todas as instâncias de governo e da sociedade civil organizada, com a devida inclusão social, buscando dinamizar as economias locais e regionais, a partir de um novo modelo de desenvolvimento rural sustentável, com base em um reordenamento do espaço territorial rural.

Salienta-se que entre as metas do PRRA para o período de 2003 a 2010, encontram-se o assentamento de 30.800 e 25.455 novas famílias pelo INCRA e pelo Crédito Fundiário, respectivamente; regularização de 337.121 ha de terras para assentamento; reconhecimento, demarcação e titulação das áreas de comunidades quilombolas para 1.644 famílias; reassentamento de 419 famílias atingidas por barragens; assessoria técnica a 105.425 famílias; e arrecadação de 1.521.185 ha em terras públicas para assentamentos (PIAUÍ, 2005).

Evidencia-se, outrossim, que no Piauí os assentamentos organizam-se em três tipos de arranjos institucionais: Projetos de Assentamentos (PA's), criados e mantidos pelo governo federal através do INCRA; Projetos Casulo (PCA's), geridos pelo INCRA em parceria com a Prefeitura Municipal de Teresina (PMT), por meio da Superintendência SDR do município; e Projetos Estaduais (PE's) reconhecidos pelo INCRA, mas administrados pelo governo do estado, através do INTERPI.

Com a Constituição Estadual de 05 de outubro de 1989, a concessão de uso de terras públicas ou adquiridas para assentamentos passou a ser regida pelos seguintes condicionantes:

> I – residência permanente dos beneficiários na área e exploração direta da terra para cultivo ou qualquer outro tipo de atividade que atenda aos objetivos da política agrícola, sob pena de reversão da terra ao outorgante;
>
> II – indivisibilidade e intransferibilidade das terras, por parte dos outorgados, a qualquer título, sem a autorização expressa e prévia do outorgante;
>
> III – manutenção das reservas florestais obrigatórias e observância das restrições do uso do imóvel, nos termos da lei (PIAUÍ, 1989, art. 198, incisos I-III).

Ademais, a referida Constituição, no art. 200, estabeleceu que as terras públicas e devolutas poderão ser utilizadas para assentamento de famílias de origem rural (art. 198, § 2º). Estabeleceu, ainda, que a propriedade produtiva terá tratamento especial garantido, além de fixar normas para o cumprimento de sua função social (§ 4º), e submeteu a alienação ou concessão de terras públicas à autorização prévia pela Assembleia Legislativa, segundo a aprovação pela maioria absoluta dos membros.

Acrescenta-se que as terras públicas são normatizadas pela Lei Estadual n° 6.127/2011, a qual dispõe sobre a regulamentação fundiária de imóveis participantes do patrimônio imobiliário rural do estado do Piauí, sob a responsabilidade do INTERPI. Assim, estabelece que as áreas a serem alienadas não poderão ser inferior à fração mínima de parcelamento vigente para o local, nem superior a 2.500 ha. Como também, não disponibiliza terras para detentores de imóveis, salvo se em áreas descontínuas e desde que o somatório das mesmas não ultrapasse os 100 ha. Evidencia ainda, medidas específicas voltadas para assegurar a proteção do meio ambiente e a proteção social de grupos vulneráveis, ou seja, para as terras serem alienadas, inicialmente têm de passar por um processo de triagem para confirmar que a área não tem elevado valor de conservação e que não está sendo reivindicada por povos indígenas ou quilombolas. Adenda que incluídas, geralmente, nas terras públicas, encontram-se as terras devolutas que consistem em terras desocupadas ou vagas, mas ainda não cadastradas.

Entretanto, sem embargo tais condicionantes legais, identificou-se que o perfil fundiário do Piauí, que possui uma área de 25.157.773,80, sendo o terceiro maior do Nordeste, ocupando uma área de 16,2% da região e 2,9% do território nacional, permaneceu praticamente inalterado, pois em 2006, o índice de Gini, indicador do grau de concentração, segundo o IBGE (2006), era de 0,855 no Piauí, numa escala de zero a um.

Reconheceu-se que esse cenário, aliado aos arranjos institucionais e legais, revelou que o Estado configura-se como alvo atraente para empreendedores agropecuários adquirirem grandes glebas de terras, especialmente na região do cerrado, tornando o mercado de terras extremamente dinâmico.

Outrossim, destaca-se que o estado do Piauí conta com uma área aproximada de 2.982.215,07 ha de abrangência de UC's, administrada pela União, pelo Estado e por alguns municípios, que representam 9,4% da sua área. E com cinco comunidades quilombolas tituladas, as quais concentram um total 21.215,3854 ha (0,07%), 16 processos sob apreciação e 10 sob análise antropológica, sendo que as duas últimas áreas ainda estão indefinidas.

Esse cenário manifestou, segundo o INCRA (2007), que as 2.872 grandes propriedades do Piauí representavam 2,4% do número total de imóveis e ocupavam uma área de 54,4% do total de hectares cadastrados pelo órgão; dentre os quais apenas 237 (8,3%) eram classificados como produtivos, ou seja, 2.635 (91,7%) não atingiam os índices mínimos de produtividade. Por outro lado, os imóveis cadastrados como minifúndios representavam 67,1% dos estabelecimentos rurais, conformando um total de 82.220 propriedades e ocupando 9,8% da área total cadastrada.

Diante dessa contextualização, infere-se que o recente processo de ocupação e uso das terras no estado e, particularmente, no cerrado piauiense, além de ter provocado profunda especulação com a terra, incentivava a instalação de unidades produtivas sob nova base técnica, com a consequente concentração da terra. Isso porque os empresários rurais que migraram para essa região eram os beneficiários privilegiados das políticas públicas de crédito e subsídios.

Essa configuração possibilitou concluir que a concentrada estrutura fundiária, não somente consistiu na herança mais perversa do modelo econômico e de dominação que as atuais gerações herdaram do passado, mas, sobretudo, constituiu-se no reconhecimento de que as instituições, com o transcurso do tempo, não mudaram, pois o ambiente institucional continuava favorecendo os interesses de quem detêm o poder, aprofundando os históricos problemas fundiários do estado do Piauí.

Nesse sentido, compreende-se que tal panorama requer alteração nas instituições que regulam o acesso à terra no Piauí, a fim de garantir maior eficácia econômica e social,

tendo em vista o reconhecimento de que os arranjos institucionais comprometidos com mudança podem alterar o ambiente institucional em vigência. Acredita-se, portanto, que a intervenção estatal ainda é o instrumental essencial para o reordenamento territorial de forma racional e sustentável

5 *SCORE CARDS* DO LGAF PIAUÍ: APLICAÇÃO E COMENTÁRIOS

5.1. Estruturas jurídicas e institucionais

5.1.1. Reconhecimento e aplicação dos direitos (LGI 1 – LGI 3)

Dim	LGI	Tópico	Pontuação A	B	C	D
Reconhecimento de direitos						
1	i	Reconhecimento de direitos de posse de terra (área rural)				**X**
1	ii	Reconhecimento de direitos de posse de terra (área urbana)				**X**
1	iii	Reconhecimento de direitos de grupos rurais			**X**	
1	iv	Reconhecimento de direitos de grupos urbanos em áreas informais			**X**	
1	v	Oportunidades para individualização de posse			**X**	
Aplicação de direitos						
2	i	Levantamento/mapeamento e registro de reivindicações de terras comunitárias ou indígenas				**X**
2	ii	Registro de terras de propriedade privada em áreas rurais			**X**	
2	iii	Registro de terras de propriedade privada em áreas urbanas			**X**	
2	iv	Os direitos das mulheres são reconhecidos na prática pelo sistema formal (áreas urbanas/rurais)	**X**			
2	v	Regime de condomínio que estabelece uma gestão apropriada de propriedade comum	**X**			
2	vi	Indenização devido a mudanças no uso da terra			**X**	
Mecanismos de reconhecimento						
3	i	Uso de formas não documentais de evidências para reconhecer direitos			**X**	
3	ii	Reconhecimento formal de posse de longo prazo não contestada	**X**			
3	iii	O primeiro registro por demanda não é restringido pela incapacidade de pagar as taxas formais.		**X**		
3	iv	O primeiro registro não implica taxas informais significativas	**X**			
3	V	Formalização de moradias é viável e acessível				**X**
3	Vi	Processo eficiente e transparente para reconhecer formalmente a posse de longo prazo não contestada		**X**		

Tendo em vista a regularização das terras conformar-se como importante mecanismo para o desenvolvimento do Brasil, do Piauí e da sociedade, faz-se necessário entender o papel de cada instituição envolvida com a administração de terras, no sentido de compreender como cada uma pode contribuir na formulação e na implementação de políticas para a regularização fundiária. Destarte, a metodologia do LGAF configura-se como relevante para possibilitar o conhecimento da realidade fundiária e das opiniões dos agentes econômicos envolvidos nas políticas. Nessa perspectiva, a discussão ocorrida no *workshop* realizada no Piauí no dia 09 de maio de 2013, entre o conjunto dos atores sociais representantes das instituições, não somente detectou diferentes posicionamentos e os

problemas relativos à governança fundiária, senão buscou entendê-los e propor alternativas de solução.

Sendo assim, no que diz respeito ao reconhecimento de direito de posse da terra, preponderou a alternativa C, com 60,0%, sendo seguida da D, com 40,0%. Tal panorama revelou um baixo grau de governança dos indicadores, não obstante o governo do estado do Piauí, por meio de parceria profícua entre o INTERPI e o INCRA, assentado em diretrizes do governo federal, está implementando um programa de regularização fundiária, inclusive com a mudança do principal instrumento de alienação de terras desde 1988, o qual deixou de ser denominado apenas de títulos para a Concessão do Direito Real do Uso. Como também, iniciou procedimentos para distinguir tipos de áreas nos municípios, em conformidade com as condições de posse da terra, para identificar se as terras eram privadas registradas em cartório, municipais, estaduais e devolutas, ou se poderiam tornar-se terras estaduais. Para tanto, foi instituída a Lei Ordinária 5.966/2010, que reza sobre a regularização fundiária do cerrado piauiense, que no art. 3º explicita que "A destinação das terras públicas patrimoniais e devolutas do Estado do Piauí será compatibilizada com o Plano Nacional de Reforma Agrária e com a política agrícola, observando a forma legal." E, com vistas a regularização fundiária no resto do estado e para pequenos agricultores foi aprovada a Lei Estadual n° 6.127/2011, autorizando a doação de terras a agricultores familiares que estejam ocupando e/ou trabalhando nas mesmas, e a alienação para produtores de maior escala que estejam ocupando e trabalhando nessas terras há pelo menos cinco anos.

Contudo, apesar de tais arranjos institucionais e legais, os indicadores demonstraram que o estado não reconhecia legalmente a totalidade das terras do Piauí. Logo, constatou-se a grande fragilidade dos poderes estadual e municipais.

No tocante ao solo urbano, a despeito da relevância da Lei Complementar nº 3.561/2006, a qual no art. 1°, estabelece as normas e procedimentos para o parcelamento do solo urbano, compreendeu-se que a demarcação, ou seja, o delineamento não era realizada a contento, no sentido de identificar a localização das terras da União nas zonas urbanas. Inclusive, porque os cartórios são coniventes com os detentores de terras, o que aumenta a dificuldade para a efetiva governança fundiária.

Portanto, confirmou-se que a realidade fundiária do estado assenta-se tradicionalmente na concentração da terra, acobertada pela estrutura cartorial, o que facilita a

grilagem e a especulação das terras, particularmente, em Teresina, que possui imensas áreas informais ocupadas, sem ações efetivas de regularização. Tal panorama impede que essas áreas sejam utilizadas pela Caixa Econômica Federal para a construção de habitações.

Já relativamente à aplicação de direitos, verificou-se, também, a predominância da alternativa C (50,0%), seguida da A (33,3%) e da D (16,7%). Esse contexto manifestou baixo nível de governança, porém com tendência de alta, em função do reconhecimento de que a posse é fato e não direito de propriedade, pois segundo o INCRA (2012), no estado, existem cinco comunidades quilombolas tituladas, as quais concentram um total 21.215,3854 ha, 16 processos sob apreciação e 10 sob análise antropológica.

Como também, observou-se que os direitos das mulheres são reconhecidos pelo sistema formal, nas áreas urbanas e rurais. Pois, a Lei nº 11.977/2009, que dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV) e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas, com a finalidade de incentivar a produção e aquisição de novas unidades habitacionais para famílias com renda mensal de até R$ 4.650,00, em seu art. 35º, determina que os contratos e registros efetivados no âmbito do PMCMV deveriam ser formalizados, preferencialmente, em nome da mulher.

Outrossim, devido o entendimento de que o termo propriedade já pressupõe a realização do registro, analisou-se o conjunto de 134.771 imóveis existentes no Piauí. Todavia, apesar da definição desse montante, percebeu-se que tais dados não são confiáveis, em função da vulnerabilidade dos cartórios.

Como agravante dessa situação, detectou-se que o INTERPI, enquanto gestor do patrimônio público imobiliário e responsável pela promoção de assentamento de famílias através de aquisição de terras, por meio de compra direta e do uso de terras públicas estaduais, não tem condições financeiras e nem recursos humanos suficientes para regularizar as terras do Piauí, ou seja, registrar e dar a posse.

Quanto aos mecanismos de reconhecimento, identificou-se a prevalência das alternativas A e B (33,3%), seguida de C e D (16,7%). Esse cenário expressou uma situação peculiar, pois embora, por um lado, contabilizasse bom nível de governança com 66,6%, por outro lado, apresentou baixo nível com 33,4%. Sendo assim, compreendeu-se que tal panorama decorreu da constatação do reconhecimento formal de posse incontestada no longo

prazo, de que para o primeiro registro, não existem cobranças de taxas informais, que a formalização de moradias urbanas é viável e a existência de um processo eficiente e transparente para a formalização da posse, embasado na Lei Complementar nº 3.561/2006.

Contudo, tal legislação não era implementada de forma efetiva, em função da dificuldade de torná-la prática, devido não possuir orçamento suficiente e ao próprio sistema operacional, como no caso de aquisição por usucapião especial de imóveis (Lei nº 6.969/81), no qual o requerente menos abastado que precisa de um advogado e não tem condições financeiras de contratá-lo, deveria apelar para a Defensoria Pública, mas o mesmo não tem conhecimento desse direito.

5.1.2. Restrição de direitos (LGI 4)

Dim LGI		Tópico	Pontuação A	B	C	D
Restrições sobre direitos						
4	i	Restrições relativas ao uso, propriedade e possibilidade de transferência de terras urbanas	**X**			
4	ii	Restrições relativas ao uso, propriedade e possibilidade de transferência de terras rurais		**X**		

Relativamente às restrições sobre direito para usos das terras rural e urbana, verificou-se um empate entre as alternativas A e B, ambas com 50,0%, expressando positividade na avaliação dos indicadores, no sentido de perceber que os arcabouços legal e regulatório vigentes têm condições para proporcionar uma governança fundiária sustentável.

5.1.3. Clareza dos mandatos institucionais (LGI 5)

Dim LGI		Tópico	Pontuação A	B	C	D
Clareza de mandatos						
5	i	Separação de funções institucionais		**X**		
5	ii	Sobreposição institucional	**X**			
5	iii	Sobreposição administrativa		**X**		
5	iv	Intercâmbio de informações				**X**

No tocante à clareza dos mandatos institucionais, constatou-se a predominância da alternativa B (50,0%), seguida da A e D (25,0%). Tal cenário derivou do entendimento de que cada órgão desenvolvia suas funções em conformidade com suas competências, buscando evitar a sobreposição administrativa vertical. Inclusive, verificou-se cooperação entre os

órgãos, particularmente entre o MDA, INCRA e o INTERPI. No entanto, a despeito dessa conformação, reconhece-se que a responsabilidade de proceder o registro da propriedade é do cartório, e caso este registre de forma irregular, na verdade, não aconteceu sobreposição de competência, senão a ocorrência de fraude.

Por conseguinte, observou-se uma avaliação mediana na clareza nos mandatos institucionais, devido as informações das instituições não estarem sistematicamente disponibilizadas, derivado da insuficiência de recursos financeiros e humanos, provocar grandes entraves ao avanço da governança fundiária no Piauí.

5.1.4. Participação e equidade nas políticas fundiárias (LGI 6)

Dim LGI		Tópico	Pontuação A	B	C	D
Equidade e não discriminação						
6	i	Política fundiária clara desenvolvida de maneira participativa		**X**		
6	ii	Incorporação significativa de objetivos de igualdade			**X**	
6	iii	Política para implementação é orçada, comparada com os benefícios e possui os recursos adequados.			**X**	
6	iv	Relatórios regulares e públicos que indicam o andamento da implementação de políticas.			**X**	

Relativamente à participação e equidade nas políticas fundiárias preponderou a alternativa C (75,0%), sendo seguida da B (25,0,%), que foi alvo de grande debate por parte dos painelistas, em função da dificuldade dos mesmos consensuarem sobre se o estado possui uma política fundiária clara e desenvolvida de maneira participativa. Essa situação redundou na definição pela alternativa B, que reza que "Existe uma política fundiária abrangente ou pode ser deduzida pela legislação vigente. As decisões de política fundiária que afetam partes da comunidade baseiam-se na consulta às partes afetadas, mas o seu *feedback* geralmente não é obtido ou não é usado na tomada de decisões sobre políticas fundiárias."

Esse panorama revelou um baixo grau de governança dos indicadores, não obstante a criação do Plano Nacional de Reforma Agrária e do CAR, que consiste no principal instrumento do Programa de Regularização Ambiental de Propriedades Rurais do Piauí, pela Lei Estadual 6.132, de 28/11/2011, com o objetivo de obrigar o registro eletrônico dos imóveis rurais junto ao órgão competente, para fins de monitoramento, controle, planejamento e regularização ambiental dos imóveis rurais. Logo, entende-se que essa configuração

decorreu da dificuldade de efetivamente implementar um planejamento coordenado e participativo com os atores sociais envolvidos com as políticas fundiárias.

Outrossim, observou-se a existência de orçamento para a implementação da política fundiária, todavia o mesmo é insuficiente para a adequada efetividade da política, o que gera dificuldades e atraso nas resoluções dos problemas fundiários.

5.2. Planejamento, gestão e tributação do uso de terras

Ressalta-se que esse item busca responder se as limitações da capacidade para exercer os direitos de propriedade sobre a terra (incluindo restrições de planejamento) são justificadas e determinadas com transparência e eficiência, e se as isenções são concedidas prontamente e de forma transparente; e, se os impostos sobre terras e terrenos urbanos são determinados de forma transparente e se são eficientemente arrecadados.

5.2.1. Transparência no uso da terra e eficiência do planejamento de uso da terra (LGI 7 – LGI 8)

Dim LGI		Tópico	Pontuação A	B	C	D
Transparência no uso da terra						
7	I	Em áreas urbanas, os planos de uso da terra e as alterações a esses planos baseiam-se na contribuição pública.		**X**		
7	ii	Em áreas rurais, os planos de uso da terra e as alterações a esses planos baseiam-se na contribuição pública.		**X**		
7	iii	Obtenção pública dos benefícios resultantes das alterações na permissão de uso da terra			**X**	
7	iv	Velocidade da mudança no uso da terra		**X**		
Eficiência do planejamento de uso da terra						
8	I	Processo para desenvolvimento urbano planejado na maior cidade		**X**		
8	ii	Processo para desenvolvimento urbano planejado nas quatro maiores cidades (exceto a maior de todas)		**X**		
8	iii	Capacidade de planejamento urbano para lidar com o crescimento urbano			**X**	
8	iv	Respeito à dimensão do lote		**X**		
8	V	Os planos de uso para determinadas classes de terras (florestas, pastagens, etc.) estão de acordo com o uso		**X**		

Alicerçado no painel, verificou-se a preponderância da alternativa B (75,0%) seguida pela C (25,0%), o que revela uma boa governança fundiária, haja vista que tanto para as áreas urbanas quanto para as rurais existem arranjos legais e institucionais que normatizam os planos de uso das terras. Entretanto, constatou-se que esse arcabouço não é sistematicamente implementado, o que exige o estabelecimento de mecanismos capazes de

articular e compatibilizar os instrumentos de gestão territorial nas diferentes instâncias de atuação.

Já relativamente à eficiência de planejamento de uso, detectou-se a predominância da alternativa B (80,0%), seguida pela C (20,0%). Tal cenário reflete que em todos os casos, os planos de uso das classes específicas de terras (florestas, pastagens, etc.) estavam de acordo com o seu uso real, o que representava bom nível de governança com relação à destinação do uso das terras.

5.2.2. Transparência da valorização e eficiência da arrecadação de impostos (LGI 10 e 11)

Dim LGI		Tópico	Pontuação A	B	C	D
Transparência da valorização						
10	i	Processo claro de valorização de propriedades			**X**	
10	ii	Disponibilidade pública de listas de valorização				**X**
Eficiência da arrecadação de impostos						
11	i	Isenções de impostos patrimoniais são justificadas			**X**	
11	ii	Os detentores de direito de propriedade responsáveis pelo pagamento de impostos patrimoniais são listados no cadastro tributário.				**X**
11	iii	Os impostos patrimoniais avaliados são arrecadados				**X**
11	iv	Correspondência entre os impostos patrimoniais e os custos de arrecadação		**X**		

Salienta-se que a responsabilidade pela questão tributária habitacional é compartilhada constitucionalmente entre a União, os Estados e os Municípios, sendo que o valor, forma de aplicação e o órgão arrecadador são facilmente identificados. Nessa perspectiva, constatou-se que a transparência de valorização apresentou um baixo grau de governança, evidenciada por 50,0% nas alternativas C e D, demonstrando a precariedade na responsabilização tributária do estado.

Acrescenta-se, ainda, que essa realidade exibe que a cobrança de impostos na área urbana que é regulamentada no contexto local, cuja arrecadação, via IPTU, é considerada razoável. Porém, por outro lado, o imposto sobre área rural é subjugado, ou seja, raramente é cobrado.

Reconheceu-se, também, que essa configuração provoca que na eficiência de arrecadação de impostos predominasse a alternativa D (50,0%) seguida de B e C cada uma 25,0%, o que manifesta a incapacidade administrativa de individualizar o contribuinte pela

ausência de um cadastro de controle de propriedade e de informações que possam viabilizar a cobrança do imposto de forma sustentável.

5.3. Gestão de terras públicas

5.3.1. Identificação de terras públicas (LGI 12)

Dim LGI		Tópico	Pontuação A	B	C	D
Identificação de terras públicas						
12	i	Propriedade de terras públicas é justificada e implementada no nível apropriado de governo		**X**		
12	ii	Registro completo de terras públicas			**X**	
12	iii	Atribuição de responsabilidade de gestão a terras públicas				**X**
12	iv	Recursos disponíveis para cumprir com as responsabilidades				**X**
12	v	Inventário de terras públicas é acessível ao público			**X**	
12	vi	Principais informações sobre concessões de terras são acessíveis ao público.			**X**	

A partir da análise sobre gestão de terras públicas no Piauí, observou-se a necessidade de intervenções políticas para melhorar a governança no setor de terras, haja vista o predomínio da alternativa C com 50,0%, seguida da D com 33,3% e secundariamente a B com 16,7%. Essa situação expressa a dificuldade de materializar propostas dos órgãos que se relacionam com a regularização fundiária.

Com base nesse diagnóstico, foi praticamente consensual entre as instituições que a terra pública encerra diversos níveis de gestão do seu uso, em função de possuírem critérios distintos e ambiguidades na atribuição da responsabilidade, e sobreposição pontual entre órgãos, como entre a Empresa de Gestão de Recursos do Estado (ENGERPI), extinta COMDEPI, com o INTERPI. Em virtude desse cenário, inexiste uma definição de terra pública patrimonial, pois parcela está sob a responsabilidade do INTERPI e outra sob a gestão da ENGERPI. Essa conformação decorre da falta de informação sobre a terra, devido inexistir um banco de dados seguro e de uso coletivo.

Ademais, salienta-se que o baixo nível de governança fundiária pode ser resultado do reduzido orçamento destinado à gestão de terras, o que redunda em recursos significamente inadequados, revelando capacidade organizacional bastante ineficiente. Compreende-se, ainda, que a alternativa B (16,7%), foi derivado do sistema informacional organizado e disponível dos assentamentos e das unidades de conservação.

Por conseguinte, alicerçado nesse contexto, constatou-se que o maior problema quanto ao registro de terras no Piauí é de origem cartorial, além da falta de integração entre os órgãos e da inexistência de um inventário de terras públicas.

5.3.2. Incidência de desapropriação e transparência da valorização (LGI 13-14)

			Pontuação			
Dim LGI		**Tópico**	**A**	**B**	**C**	**D**
Incidência de desapropriação						
13	i	Transferência de terras desapropriadas para interesses privados				**X**
13	ii	Rapidez de uso de terra desapropriada	**X**			
Transparência da valorização						
14	i	Indenização para desapropriação de propriedade			**X**	
14	ii	Indenização para desapropriação de todos os direitos			**X**	
14	iii	Rapidez na indenização				**X**
14	iv	Canais independentes e acessíveis para recorrer contra desapropriação	**X**			
14	v	O recurso à desapropriação tem limite de tempo.		**X**		

Relativamente à incidência de desapropriação, foi identificada uma situação bastante complexa, uma vez que se contabilizou 50,0% para as alternativas A e D, o que revela, por um lado, que os processos de desapropriação de interesse social, a exemplo de terras destinadas a assentamentos, construção de hidrelétricas, ferrovias e estradas, entre outros equipamentos sociais, têm sido ressarcidos em espécie ou dinheiro, através de Título da Dívida Agrária (TDA). Porém, por outra ótica, observou-se que as famílias deslocadas, em geral, não percebem um rendimento equivalente ao patrimônio imobiliário, o que impede as mesmas de continuarem mantendo a situação social e econômica anterior. Todavia, destaca-se que alguns direitos secundários são reconhecidos, mas observou-se morosidade na liberação da indenização, inclusive, com a maioria dos proprietários não recebendo a indenização em menos de um ano.

Patenteia-se, outrossim, que o pagamento da indenização é realizado de acordo com o tipo de grupo, pois para as comunidades quilombolas, a indenização é paga a preço de mercado e em espécie, enquanto a indenização por interesse social, pelas benfeitorias, o preço não é pago em dinheiro, apesar de se referenciar no mercado. Enfatiza-se, ainda, que o deságio de até cinco anos fica em torno de 30,0% e o TDA em até 20 anos.

Verificou-se que na maioria dos processos de desapropriação de terras, o proprietário não obtém respostas rápidas quanto ao recebimento das indenizações, sendo que é menor que 50,0% o índice de proprietários de terras desapropriadas que recebem indenização

dentro de um ano. Como também, constatou-se a existência de vias independentes para a apresentação de reclamações e que estas são de fácil acesso por meio do Ministério Público e Controladoria, através de processo administrativo prévio.

Por outro lado, identificou-se que mais de 50% das terras desapropriadas nos últimos três anos são utilizados para fins privados.

5.3.3. Processos transparentes (LGI 15)

Dim LGI		Tópico	Pontuação A	B	C	D
Processos transparentes						
15	i	Abertura de transações de terras públicas				**X**
15	ii	Coleta de pagamentos para arrendamentos públicos				**X**
15	iii	Modalidades de arrendamento ou venda de terras públicas				**X**

Quanto ao indicador de transparência dos processos, a avaliação foi negativa em todas as modalidades, evidenciando que no Piauí as transações de terras públicas não são realizadas de forma aberta, através de concurso público ou leilão. Nessa perspectiva, verificou-se que apenas nas áreas destinadas a residências, a transação ocorre com base no mercado de terras semelhante ao valor de mercado normal, enquanto nas demais destinações, o processo acontece com valores menores que 50,0% dos preços de mercado.

Portanto, tal configuração reflete que a venda ou arrendamento de terras públicas, em geral, não é alienada a preços de mercado, além de não acontecer de forma transparente.

5.4. Informações públicas sobre terras

5.4.1. Completude e confiabilidade dos registros (LGI 16 e 17)

Dim LGI		Tópico	Pontuação A	B	C	D
Completude do registro						
16	I	Mapeamento dos documentos do registro				**X**
16	Ii	Gravames particulares economicamente relevantes	**X**			
16	Iii	Restrições ou encargos públicos economicamente relevantes	**X**			
16	Iv	Capacidade de pesquisa do registro (ou organização com informações sobre direitos à terra)	**X**			
16	V	Acessibilidade dos documentos no registro (ou organização com informações sobre direitos à terra)	**X**			

Dim LGI		Tópico	Pontuação A	B	C	D
16	Vi	Resposta oportuna a uma solicitação de acesso aos documentos no registro (ou organização com informações sobre direitos à terra)			**X**	
Confiabilidade dos registros						
17	I	Foco em satisfação do cliente no registro				**X**
17	Ii	As informações do Registro/cadastro estão atualizadas				**X**

Com base no painel, evidencia-se a positividade da prestação de informações de registros públicos, na medida em que inexistem custos legais para o acesso à informação nos órgãos públicos. Já nos cartórios, os mesmos inexistem ou são acessíveis, uma vez que obedecem à legislação federal (Lei dos Registros Públicos), que favorece a publicização das informações, inclusive estão claramente definidos e apresentados aos cidadãos em tabelas de custo, em todos os estabelecimentos cartorários.

Daí, em termos de entraves e custos de acesso à informação, a alternativa A, que apresenta o melhor cenário, foi escolhida para quatro das seis questões propostas (66,7%), o que indica que os arcabouços legal e institucional, e as instâncias de controle (inclusive de custos dos serviços) têm condições de viabilizar a completude de registros. Para tanto, há necessidade de intensificar políticas de regularização e titulação de propriedades.

Pontualmente, acusa-se a resistência de alguns cartórios em prestar informações, dadas incorreções e/ou erros cometidos pelos mesmos, segundo depoimento dos painelistas. Com isso, pôde-se aferir que, em temos de tempo, a alternativa definida foi a C, sinalizando um tempo consideravelmente excessivo para a obtenção de resposta sobre o acesso aos documentos solicitados às instâncias de registro.

Todavia, detectou-se que a situação dos registros públicos é muito deficiente, em que pese a obrigatoriedade do mapeamento georreferenciado de terras pelo INCRA. Nessa perspectiva, observou-se que os imóveis particulares têm tido registros mais confiáveis, embora, ainda incompletos. Quanto a avaliação da completude de registros, destaca-se que a situação de mapeamento de registro das terras particulares é bastante preocupante, uma vez que prepondera a alternativa D com 100,0%. Sendo assim, os registros de propriedade das terras não podem ser prontamente acessados o que configura uma situação de péssima governança.

Ademais, enfatiza-se que no caso particular das terras públicas, os registros não são confiáveis, devido o estado do Piauí desconhecer a quantidade de terras devolutas que dispõe; a grande parcela dos registros ditos "antigos" encontrarem-se indisponíveis, em decorrência da perda ou deterioração dos livros; a inexistência de digitalização de documentos e/ou o registro eletrônico das informações em praticamente todo o Estado; a não clareza e uniformidade nos registros, uma vez que cada cartório realiza o registro de acordo com seus próprios critérios, sem obedecer a uma metodologia específica e homogênea; a inexistência da consolidação das informações ou qualquer sistema que permita a partilha de informações entre as diferentes instituições e a sociedade, por isso, as consultas são realizadas em diversas instituições; aos indícios de irregularidades nos registros, na medida em que recorrentemente surgem denúncias de práticas de grilagem de terras, principalmente, na região dos cerrados piauienses, os quais estão sendo investigadas no âmbito da Corregedoria do TJ-PI; e a não implementação de mapeamento das terras devolutas, o que limita a confiabilidade dos dados.

5.4.2. Os serviços de administração de terras são ofertados de forma facilmente acessíveis pelos usuários, além de serem eficientes, custos-efetivos e sustentáveis economicamente (LGI 18 e 19)

			Pontuação			
Dim LGI		**Tópico**	**A**	**B**	**C**	**D**
Custo-efetivo e sustentável						
18	i	Custo do registro de uma transferência de propriedade				**X**
18	ii	Sustentabilidade financeira do registro	**X**			
18	iii	Investimento de capital				**X**
Transparência						
19	i	Cronograma de taxas está disponível ao público			**X**	
19	ii	Pagamentos informais são desaconselhados				**X**

Em relação aos custos efetivos e sustentáveis de registro de propriedade, identificou-se uma baixa governança, haja vista predominar o pior cenário, com a alternativa D (66,7%). Tal contexto decorre do fato dos custos para registro de transferência de propriedade não se limitarem às taxas cartorárias definidas pelo TJ-PI, senão numa série de outros tributos, como Imposto sobre Transmissão de Bens Imóveis (ITBI), Imposto de Transmissão "Causa Mortis" e Doação (ITCMD), ITR e Cartório (de notas/de registro de imóveis), também, serem passíveis de cobrança, daí a sua significância, pois verificou-se que é declarada apenas acima de 5,0% do valor da propriedade.

Por outro lado, constatou-se que os cartórios são financeiramente sustentáveis, pois auferem elevadas taxas de retorno. Daí a indicação da alternativa A com 33,3%. Todavia, ressalta-se que a maioria das instituições cartoriais, no estado do Piauí, ainda não se modernizou e opera de forma bastante precária, o que limita as condições físico/estruturais e de atendimento ao público.

Destaca-se que parte dos recursos recebidos pelos cartórios (10,0% do valor das taxas) deve ser utilizada para a modernização do sistema judiciário, que ainda carece de infraestrutura. Contudo, os mesmos, em geral, não destinam esse montante para tal finalidade. Destarte, acrescenta-se que atualmente, a Corregedoria do TJ-PI faz gestão junto à Caixa Econômica Federal para a concessão de linhas de crédito voltadas para a modernização das unidades cartoriais.

Já relativamente à transparência nas operações de registros e demais práticas nas instituições cartorárias, verificou-se um cenário menos favorável, com as alternativas C (50,0%) e D (50,0%).

Se em termos de publicização de valores de custas, os cartórios obedecem à orientação do TJ-PI, no que tange aos valores recebidos pelos cartórios, o montante total é desconhecido, porque não há qualquer sistema de monitoramento de número de serviços prestados ou de valores arrecadados, o que denota falta de transparência. Esse panorama manifesta uma situação bastante diferente da ideal, na qual todas as operações deveriam apresentar registros e notas fiscais dos valores cobrados.

Ademais, por meio dos 50,0% na alternativa D, detectou-se a inobservância de mecanismos que permita perceber a existência de pagamentos informais de agentes nos processos de registro de propriedades ou demais práticas no processo de gestão de terras no Estado, pois somente em casos de denúncia, a Corregedoria pode proceder a apuração, e aplicar as devidas punições aos envolvidos. Esse cenário revela a necessidade de sistemas de controle de práticas irregulares de funcionários.

5.5. Resolução de disputas e gestão de conflitos

5.5.1. Designação de responsabilidades (LGI 20)

Dim LGI		Tópico	Pontuação A	B	C	D
Designação de responsabilidades						
20	i	Acessibilidade dos mecanismos de resolução de conflitos		**X**		
20	ii	Resolução de conflitos informal ou baseada na comunidade			**X**	
20	iii	Busca do foro mais favorável (fórum *shopping*)				**X**
20	iv	Possibilidade de recursos			**X**	

Quanto à designação de responsabilidades, observou-se a relevância da C (50,0%), seguida de B e D, ambas com 25,0%. O que expressa uma mediana governança, em virtude de o estado do Piauí contar com legislação sobre a regularização fundiária. Contudo, não obstante esse arcabouço legal, a atuação governamental ainda é tímida, o que estimula o surgimento de convulsão social, proporcionando insegurança jurídica.

Outrossim, salienta-se que os embates fundiários, ao mesmo tempo em que resultam, fatalmente, em grande número de processos judiciais, revelam que o poder judiciário é permeado de indefinição sobre a atribuição de sua competência, além de não possuir estrutura adequada para fazer cumprir sua função constitucional.

Ademais, destaca-se que os governantes do estado do Piauí, usando o permissivo constitucional, optaram pela designação de Juízes Especiais Agrários, com o objetivo de formalizar e compor conflitos agrários.

5.5.2. Baixo nível de conflitos pendentes (LGI 21)

Dim LGI		Tópico	Pontuação A	B	C	D
Baixo nível de conflitos pendentes						
21	I	Resolução de conflitos no sistema jurídico formal		**X**		
21	ii	Rapidez da resolução de conflitos no sistema formal				**X**
21	iii	Conflitos antigos (casos não solucionados há mais de 5 anos)				**X**

Os dados referentes ao baixo nível de conflitos pendentes, explicitaram a preponderância com 67,0% da alternativa D, sendo secundarizada pela B com 33,0%. Esses dados exprimem que além dos conflitos fundiários no Piauí e, especialmente, na região do cerrado, serem históricos, enfrentam sérias dificuldades para a resolução de problemas nas grandes e pequenas propriedades. Como também, ressalta-se que a precariedade da

informação sobre a forma de ocupação do espaço fundiário prejudica o desenvolvimento do Estado. Tal configuração, em geral, impede os pequenos produtores de contraírem financiamentos para a realização de investimentos produtivos, o que provoca disputas jurídicas.

Retrata, ainda, que apesar da constituição da Vara Agrária, o aumento dos conflitos oriundos do aprofundamento da concentração de terras, em participar na área rural, dificulta a tomada de decisões por parte das instituições que administram a governança de terra no Piauí.

5.6. Módulo opcional: aquisição em larga escala de direitos de terra

A proposta desse trabalho, nesse painel, assenta-se na região do cerrado piauiense, devido esta possuir cerca de 11,5 milhões de hectares, representando 46,0% e 6,0%, respectivamente, da área total do Estado e do Brasil, e ser alvo de moderna ocupação e uso.

Assim, reconheceu-se que esse processo de ocupação e uso do cerrado piauiense regeu-se por fatores naturais, políticos e econômicos, que em virtude da favorabilidade do solo, subsídios, incentivos fiscais governamentais e do baixo preço das terras, estimulou a incorporação de novas terras aos grandes empreendimentos agropecuários ou a instalação de novas propriedades na região, com o objetivo de aumentar a produtividade agrícola. Dessa forma, constatou-se que a intensificação da atividade agrícola no cerrado ao mesmo tempo em que dinamizou o mercado de terras, aprofundou a concentração da estrutura fundiária no estado do Piauí.

Nesse sentido, evidenciou-se que a ocupação e uso ocorreram mediante a necessidade de responder ao crescimento da demanda por produtos agrícolas, particularmente, de grãos, como a soja, nos mercados externo e interno, associado ao uso de modernas tecnologias e insumos, conjugados com políticas nacional, regional e estadual, sem a devida preocupação com a continuada e intensiva utilização dos recursos ambientais.

Por conseguinte, a ocupação dessa região, alicerçada prioritariamente por empreendedores agrícolas, oriundos de várias regiões do Brasil e outros paises, transformou e continua modificando o cerrado, em uma paisagem fragmentada, na qual predomina o sistema

agropastoril, em virtude do progressivo desmatamento, uma vez que o bioma Cerrado compreende um dos 25 *hotspots* mundiais.

Logo, por entender que essa situação se reflete como extremamente preocupante, é relevante reconhecer e difundir a importância de conservar as áreas de Cerrado, haja vista a compreensão de que a diversidade biológica presente no bioma determina as várias maneiras de vida na Terra, e que a interação entre as maneiras e entre essas e o meio ambiente físico, satisfazem as necessidades das espécies, oferece proteção contra desastres e se constitui em fundamento de cultura e harmonia.

Dessa forma, com o objetivo de disciplinar essa ocupação, o governo do estado instituiu a Lei Ordinária nº 5.966/2010, que regulamenta a regularização fundiária do cerrado piauiense, que em seu art. 9º determina que "Poderá adquirir o domínio de terras públicas do Estado do Piauí àquele que, sendo legítimo ocupante, estiver produzindo, levando-as a cumprir a sua função social, dispensado a estes o procedimento licitatório, mediante o pagamento do valor da terra nua ao preço de R$ 250,00 (duzentos e cinquenta reais), com abatimento de 80% (oitenta por cento) para pagamento à vista ou com 10% (dez por cento) de entrada e o resto em até 10 (dez) parcelas anuais corrigidas pela Unidade Fiscal de Referência do Estado do Piauí – UFR-PI".

5.6.1. Aquisição em larga escala de direitos de terra

LSLA	Tópico	Pontuação A	B	C	D
1	A maioria das terras florestais é mapeada e os direitos são registrados.			X	
2	Os conflitos gerados pela aquisição de terras e de que modo esses conflitos são tratados				X
3	As restrições ao uso da terra em lotes rurais geralmente podem ser identificadas.			X	
4	As instituições públicas envolvidas na aquisição de terras operam de forma clara e coerente.			X	
5	Os incentivos para os investidores são claros, transparentes e coerentes.		X		
6	Mecanismos de compartilhamento de benefícios para investimentos em agricultura			X	
7	Existem negociações diretas e transparentes entre os investidores e os detentores do direito.	X			
8	São solicitadas informações dos investidores para a avaliação de projetos em terras públicas/comunitárias.				X
9	Informações fornecidas nos casos de aquisição de terras públicas/comunitárias.			X	
10	Disposições contratuais sobre compartilhamento de benefícios e riscos relacionados à aquisição de terras				X
11	Duração do procedimento para obter aprovação para um projeto		X		
12	Requisitos sociais para os investimentos em larga escala em agricultura			X	
13	Requisitos ambientais para os investimentos em larga escala em agricultura		X		
14	Procedimentos para investimentos benéficos do ponto de vista econômico, ambiental e social.			X	
15	Conformidade com as salvaguardas relativas a investimentos em agricultura	X			
16	Procedimentos para apresentar reclamação caso os investidores agrícolas não cumpram os requisitos.			X	

No tocante à aquisição em larga escala de direitos de terra no cerrado piauiense, constatou-se a predominância da alternativa C (50,0%), seguida de B e D (18,7%) e A (12,5%). Esse panorama revela um baixo grau de governança dos indicadores, em decorrência da aquisição de terra gerar grandes conflitos sobre o direito de propriedade e de uso de terras, a despeito de o Estado contar com um marco legal que normatiza a regularização fundiária do cerrado piauiense, a Lei Ordinária nº 5.966/2010, que reza sobre a alienação de áreas com dimensões não inferior à fração mínima de parcelamento vigente para o local e nem superior a 2.500 ha, precedida de procedimento licitatório ou com dispensa deste nos casos previstos nesta Lei; a doação; o arrendamento; e a convalidação dos títulos emitidos de forma equivocada e/ou sem autorização legislativa pela COMDEPI ou INTERPI, com o devido pagamento prévio do saldo devedor remanescente.

Em função desse cenário, faz-se necessário a interferência da justiça e a criação de uma Delegacia Agrária, para agilizar os processos e separar os crimes decorrentes de conflitos agrários dos homicídios comuns, haja vista que o juiz e o promotor recorrentemente são

ameaçados de morte. Inclusive, reconhece-se que a criação da Vara Agrária no município de Bom Jesus foi consequência dos conflitos fundiários no cerrado piauiense.

Nesse sentido, destaca-se que para a Corregedoria Geral de Justiça (2012), "A grilagem de terras está diretamente ligada às fraudes imobiliárias, geralmente, resultantes de títulos falsos e registros imobiliários irregulares." No estado do Piauí, tem-se que 345.379 ha (trezentos e quarenta e cinco mil, e trezentos e setenta e nove hectares) de terras foram devidamente bloqueados por determinação da Corregedoria Geral de Justiça do Estado do Piauí, a exemplo, nas Comarcas de Avelino Lopes, Uruçuí, Gilbués, Parnaguá, Manoel Emídio, ante ao caos fundiário que se apresenta no sul do Estado.

Como medida inicial de combate à referida grilagem nesta região do Piauí, por ocasião da inspeção ora realizada, foram analisados livros cartoriais na Comarca de Santa Filomena. A exemplo das irregularidades encontradas tem-se a que foi constatada no Livro de Registro de Imóveis 2-C: as matrícula 641 e 651, que fazem, aproximadamente, 46.852ha (quarenta e seis mil e oitocentos e cinquenta e dois), foram erratificados pelo Cartório de Santa Filomena, com origem em Escritura Pública de Compra e Venda lavrada no Livro nº 54 do Cartório 1º Ofício da Comarca de Gilbués-PI. Ocorre, no entanto, que o referido Livro nº 54 não existe, conforme certidão expedida pelo referido Cartório de Gilbués em 24 de setembro de 2012."

Contudo, observou-se que a alternativa B (18,7%), evidencia uma situação de mediana governança fundiária, derivado da identificação de restrições ao uso da terra sem ambiguidade pelos órgãos, como INTERPI, INCRA, SEMAR, IBAMA, Código Florestal, APP's, áreas de reserva legal e legislações. Além CAR, instituído pela Lei Estadual 6.132/2011, que incentiva e fomenta o cumprimento da legislação florestal e ambiental, quanto à manutenção das APP's, reservas legais, licenciamento ambiental das atividades produtivas realizadas nos imóveis rurais e recuperação de passivos ambientais. Salienta-se que o registro do imóvel no CAR, com o respectivo georreferenciamento, ocorre por iniciativa do proprietário num período máximo de três anos. No entanto, enfatiza-se que o Estado responsabilizou a SEMAR ou outro órgão autorizado, para realizar o georreferenciamento sem ônus para pequenos proprietários, isto é, os possuidores de imóveis com menos de 100 hectares.

Porém, os 18,7% na alternativa D, decorreu do fato dos grandes empreendimentos, geralmente, destinarem áreas improdutivas, como encostas, para reserva legal, o que impossibilita a constituição de corredores ecológicos, que se configura em espaço territorial que permite a locomoção de animais silvestres. Nessa perspectiva, constatou-se que os proprietários têm conhecimento da legislação pertinente, contudo não a identificam como restrição.

Ademais, verificou-se que apesar da alternativa A (12,5%), que manifesta alta governança, ter sido reduzida, esse indicador reflete, por um lado, o reconhecimento pelos produtores de grãos que seus empreendimentos agrícolas são geradores de emprego e renda, melhorando as condições socioeconômicas da população do cerrado, elevando, assim, o PIB per capita. E, por outro lado, é derivado da instituição do Decreto nº. 11.110, de 25/08/2003, que dispõe sobre a obrigatoriedade de apresentação do título de propriedade e do georreferenciamento dos imóveis, para a concessão de licenciamento de atividades agrícolas e agroindustriais de exploração florestal, e uso alternativo do solo e dos recursos naturais, com vistas disciplinar racionalmente o uso e a ocupação do cerrado no Piauí.

Outrossim, pelo estímulo a isenção de 100,0% no ITR, sobre as áreas verdes conservadas pelos empreendedores agrícolas nas propriedades. E, devido a Lei n° 5.699/2007, que além de disciplinar que a área de reserva legal deve ser acrescida em 10,0%, totalizando 30% na região do cerrado, exige que a mesma seja contínua e contígua entre as propriedades.

6 FUNCIONAMENTO ADEQUADO DA GOVERNANÇA FUNDIÁRIA NO PIAUÍ

Embasado na metodologia LGAF, a qual é implementada através da compilação do histórico da governança fundiária, da realização dos painéis com peritos, do *workshop* e do seminário de diálogos sobre políticas com os dirigentes das instituições relacionadas com a administração da terra, salienta-se os pontos fortes resultante da avaliação da governança fundiária no Piauí.

6.1 Pontos positivos

- O Estado conta com arcabouços legal e institucional para a normatização da regularização fundiária, os quais inclusive, distinguem o parcelamento do solo urbano, das terras na região do cerrado e para os pequenos agricultores;
- Em função do termo propriedade pressupor registro, as propriedades que são registradas nos cartórios são garantidas e reconhecidas pelo Estado;
- O estado possui legislação própria para a regularização fundiária das terras quilombolas, que conta com cinco comunidades tituladas, as quais concentram um total 21.215,3854 ha, 16 processos sob apreciação e 10 sob análise antropológica;
- Os direitos das mulheres são reconhecidos pelo sistema formal nas áreas urbanas e rurais;
- Reconhecimento formal de posse incontestada no longo prazo;
- Reconhecimento de que para o primeiro registro inexistem taxas informais;
- Cada órgão desenvolve suas atividades em conformidade com suas competências, buscando evitar a sobreposição administrativa vertical, com vistas a estimular a cooperação entre os órgãos, particularmente, entre o MDA, INCRA e o INTERPI;
- Existência de orçamento para a implementação da política fundiária;
- A posse da terra, sempre que comprovada e obtida legalmente, é garantida e pode se transformar em propriedade segundo a legislação em vigor;
- Existência de indenização para perda de direito, devido à mudança no uso da terra, como em caso de unidade de conservação e construção de obras públicas;

- Identificação de restrições ao uso da terra sem ambiguidade pelos órgãos e mecanismos, como INTERPI, INCRA, SEMAR, IBAMA, Código Florestal, APP's, áreas de reserva legal e legislações;
- Instituição do CAR para registrar eletronicamente, via sistema de captação de imagens de satélite, todas as posses e propriedades rurais, para incentivar e fomentar o cumprimento da legislação florestal e ambiental, e monitorar a ocupação das áreas;
- Reconhecimento pelos produtores de grãos que seus empreendimentos agrícolas são geradores de emprego e renda, o que melhora as condições socioeconômicas da população do cerrado, elevando, assim, o PIB per capita;
- Obrigatoriedade de apresentação do título de propriedade e do georreferenciamento dos imóveis, para a concessão de licenciamento de atividades agrícolas e agroindustriais;
- Estimular a isenção de 100,0% no ITR para os empreendedores agrícolas que conservavam áreas verdes em suas propriedades;
- Acrescentar em 10,0% a área de reserva legal, totalizando 30,0% na região do cerrado, além de exigir que a mesma seja contínua e contígua entre as propriedades;
- Criação da Vara Agrária no município de Bom Jesus;
- Oportunizar que as terras desapropriadas sejam transferidas para o uso destinado e em caso, de desacordo em relação à desapropriação, há vias independentes e de fácil acesso para realizar reclamação, cujas informações podem ser adquiridas no Ministério Público e na Controladoria, através de processo administrativo prévio.

7. FUNCIONAMENTO INADEQUADO DA GOVERNANÇA FUNDIÁRIA NO PIAUÍ

Embasado na metodologia LGAF, materializada por meio da compilação do histórico da governança fundiária, da realização dos painéis com peritos, do *workshop* e do seminário de diálogos sobre políticas com os dirigentes das instituições relacionadas com a administração da terra, evidenciam-se os pontos fracos no tocante aos seis enfoques apresentados.

7.1 Pontos negativos

- O Estado não reconhece legalmente a totalidade das terras do Piauí, em função da fragilidade dos poderes estadual e municipal;
- Realização inadequada de demarcação para identificar a localização das terras da União nas zonas urbanas, devido os cartórios serem coniventes com os detentores de terras;
- Estrutura fundiária tradicionalmente concentrada no estado, acobertada pela estrutura cartorial, o que facilita a grilagem e a especulação com terras;
- As condições financeiras e os recursos humanos do INTERPI são insuficientes para regularizar as terras, ou seja, registrar e dar a posse;
- Ausência de zoneamento econômico e ecológico;
- A problemática interface entre os órgãos nas diferentes esferas de governo, redunda no descontrole das instituições públicas no processo de transformação de terra rural em urbana;
- A complexidade dos arcabouços legal e institucional, associada à governança fundiária, exige a inserção do poder judiciário para a resolução de conflitos e atendimento de reivindicações, provocando, como consequência, graves casos de impunidade;
- A existência de leis e regras que se sobrepõem e se contradizem, conduzem a interpretações diferenciadas, o que dificulta a capacidade de o Estado exigir o cumprimento das mesmas;
- Ausência de Delegacia Agrária para agilizar os processos e separar os crimes decorrentes de conflitos agrários dos homicídios comuns;
- Ameaça de morte a Juiz e promotor em virtude da falta de segurança pública;

- Os grandes empreendimentos geralmente destinam áreas improdutivas, como encostas, para reserva legal, o que impossibilita a constituição de corredores ecológicos;
- A postura dos cartórios registrarem as propriedades sem a confirmação das informações sobre o montante da área, via verificação das coordenadas, configura que as informações são apenas declaratórias;
- O desaparelhamento das instituições dificulta a implementação de um programa de regularização fundiária;
- Ausência de um registro completo de terras públicas, e de um cadastro único integrado para a gestão, regularização e de tributação das terras públicas. Logo, a carência da sistematização dos dados contribui para a continuação do processo de apossamento de terras públicas no Estado;
- Os principais órgãos que atum na gestão de terras públicas como INCRA, INTERPI e MPU, explicitam a insuficiência de recursos financeiros e humanos para o cumprimento de suas responsabilidades, o que redunda na incipiência das condições de trabalho;
- Inexistência de inventário de terras públicas, exceção dos assentamentos e das unidades de conservação.

8 POLÍTICAS E ESTRATÉGIAS PARA MELHORAR A GOVERNANÇA DE TERRA NO PIAUÍ

A partir de registros e depoimentos sobre os diferentes tipos de terras, constatou-se que a área do Estado, de 25.157.773,8 ha, oficialmente reconhecida pelo IBGE (2013), é inferior ao total das terras estimadas pelas instituições públicas associadas à governança de terras no Piauí, em cerca de 6.393.028,9 ha. Tal cenário expressou que a área oficial representava apenas 79,7% da agregação das diferentes tipologias de terras públicas e privadas, as quais de acordo com a Tabela 1, somam 31.550.802,7 ha.

Tabela 1 - Uso e ocupação do solo no Piauí em 2013

Tipologia	**Área estimada**		**Número**
	Ha	**%**	
Terras Privadas	18.214.988,8	57,1	138.026
Terras Públicas	13.709.693,22	42,9	ND
Unidades de Conservação	2.982.215,0	9,3	17
Projetos de assentamento	1.396.383,6	4,4	499
Comunidades quilombolas	21.215,3	0,07	5
Terras devolutas	7.000.000,0	21,9	ND
Terras patrimoniais do Estado	1.936.000,0	6,1	ND
Imóveis nacionais interiores e próprios nacionais	335.535,06	1,1	ND
Imóveis dominiais (terrenos de marinha)	36.680,96	0,1	ND
Terrenos marginais de rios federais demarcados	1.663,30	0,01	ND
Total	**31.550.802,7**	**100,0%**	**138.547**

Superfície oficial do Estado	**25.157.773,8**

Nota: ND = Não Disponível

Fonte: IBGE (2013) e INTERPI, INCRA, SPU, ICMBio, Painelistas LGAF/PI (2013).

Em consonância com a Tabela 1, identificou-se que na formação fundiária do Piauí, que possui uma área de 25.157.773,80, sendo o terceiro maior do Nordeste, ocupando uma área de 16,2% da região e 2,9% do território nacional, predomina as terras privadas, com aproximadamente 57,1%. Reconheceu-se que esse panorama, aliado aos arranjos

institucionais e legais, revelou que o Piauí configura-se como alvo atraente para empreendedores agropecuários adquirirem grandes glebas de terras, tornando o mercado de terras extremamente dinâmico.

No entanto, acrescenta-se que em virtude das terras públicas abrangerem grande extensão, ou seja, 42,9% do Estado, sob a responsabilidade do INTERPI, as mesmas são normatizadas pela Lei Estadual n° 6.127/2011, que dispõe sobre a regulamentação fundiária de imóveis participantes do patrimônio imobiliário rural do estado do Piauí, ao estabelecer que as áreas a serem alienadas não poderão ser inferior à fração mínima de parcelamento vigente para o local, nem superior a 2.500 ha, e não disponibilizar terras para detentores de imóveis, salvo se em áreas descontínuas e desde que o somatório não ultrapasse os 100 hectares.

Ainda assentado na Tabela 1, evidencia-se que incluídas nas terras públicas encontram-se as terras devolutas (21,9%), que consistem em terras desocupadas ou vagas, mas ainda não cadastradas, e que o Estado conta com 6,1% de terras patrimoniais, as quais estão atualmente sob análise no INTERPI. Verificou-se, outrossim, que o estado possui uma área aproximada de 2.982.215,07 ha de UC's, administradas pela União, pelo Estado e por alguns municípios, que representam 9,3% da área total. Além de cinco comunidades quilombolas tituladas, as quais concentram um total 21.215,3854 ha (0,07%), 16 processos sob apreciação e 10 sob análise antropológica, cujas áreas ainda estão indefinidas.

Ademais, a referida Tabela expõe que o Piauí conta com 1,1% de imóveis nacionais interiores (que consistem em imóveis adquiridos através de processo de execução fiscal ou doações, ou que não são marginais e nem de marinha) e próprios nacionais, (que são imóveis de domínio da União utilizados em serviço público federal, para instalação de Órgãos vinculados à Administração Pública Federal direta ou indireta). Como também, possui 0,1% de imóveis dominiais (terrenos de marinha) e 0,01% de terrenos marginais de rios federais demarcados.

Com base nessas informações, entende-se que esse contexto ressalta a necessidade da introdução de mecanismos com o objetivo de definir os regramentos para a efetiva governança, via o estabelecimento de medidas específicas para assegurar a proteção do meio ambiente e social de grupos vulneráveis, o que significa que a alienação das terras exige,

primeiramente, um processo de triagem para confirmar que a área não possui elevado valor de conservação e que não está sendo reivindicada por povos indígenas ou quilombolas.

8.1. Acordos entre INCRA e Receita Federal para melhorar os cadastros de terras

Tendo em vista a constatação de vários problemas ao longo do tempo, como a ausência de um cadastro confiável de terras e de propriedades rurais no país, e que a regularização fundiária relaciona-se à destinação da terra pública aos particulares, segundo os condicionantes definidos em lei, ressalta-se a necessidade de um processo investigativo sobre a existência de posses e ocupações em terras públicas para então destiná-las, ao fim propositado com segurança jurídica. No entanto, entende-se que esse procedimento deve levar em conta os títulos e registros em cartório de imóveis, através da análise dominial.

Ademais, destaca-se que até 1996, os impostos sobre terras rurais eram recolhidos pelo INCRA, o qual enfrentava muitos problemas para arrecadá-los. Logo, em função desse panorama, a Receita Federal, instituição vinculada ao Ministério da Fazenda, tornou-se responsável para cobrar os requeridos impostos. Contudo, mesmo com essa modificação, a referida cobrança ainda era passível de descontrole, a qual era aprofundada pela falta de supervisão sobre os preços da terra e o uso da terra.

Sendo assim, com vistas à cobrança do imposto, a Receita Federal criou o Cadastro Fiscal de Imóvel Rural (CAFIR), com base no SNCR, cadastro autodeclarado do INCRA criada pela Lei 5868/1972.

Salienta-se que a integração entre o CAFIR e o SNCR, iniciada em 2001, configurou-se num esforço do INCRA e da Receita Federal para criar sinergias e complementaridade entre os dois cadastros autodeclarados, porém, inicialmente, os avanços foram pequenos, pois somente em 2008, foi assinado um acordo para a implementação desse compartilhamento. Todavia, o mesmo enfrentou sérios problemas para a efetiva implementação, inclusive, a falta recursos financeiros. Sendo assim, tal cenário exigiu a instituição de um outro instrumento, o Cadastro Nacional de Imóveis Rurais (CNIR).

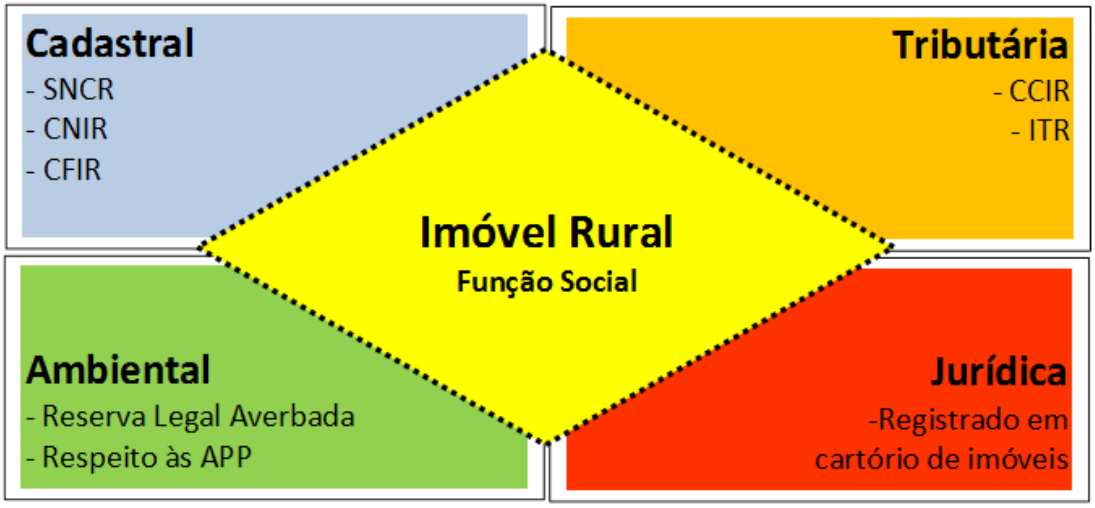
Adenda-se que na expectativa de compartilhar informações, o INCRA em parceria com a Receita Federal, criou o CNIR, através da Lei 10.267/2001, com a finalidade de regularização da reforma fundiária, por meio de um cadastro que reúna as terras e identifique os recursos ociosos e as terras improdutivas griladas.

8.2. Sistema de certificação cadastral do INCRA

Ressalta-se que em função da estrutura fundiária do Brasil ser conformada por diferentes tipos de cadastros nas instituições públicas relacionadas com a administração da terra, detecta-se informações inconsistentes e ausência de comunicação entre os sistemas cadastral e registral, o que provoca problemas de sobreposição de títulos e confusão nos limites entre os imóveis rurais.

Assim, em virtude dessa configuração e para potencializar ações de governança fundiária, e para considerar um imóvel rural legal no Brasil, o imóvel deve atender o princípio da função da propriedade; estar cadastrado no SNCR e com o respectivo Certificado de Cadastro de Imóvel Rural (CCIR); estar com o ITR pago, o que possibilita a Receita Federal monitorar o CAFIR; estar registrada no Cartório de imóveis na comarca em que o mesmo se localiza; e averbar a área de reserva legal e respeitar as APP's existentes no imóvel (Figura 3).

Figura 3 - Mecanismos de legalização da Terra em 2013



Fonte: Elaboração própria, baseado em Dantas (2009).

Ademais, salienta-se que o Decreto nº 4449/2002, que regulamenta a Lei 10.267/2001, estabelece o uso da planta cadastral do imóvel georreferenciada para o registro junto ao Cartório, para possibilitar o parcelamento, o desmembramento e o remembramento.

Nessa perspectiva, apresenta-se as áreas certificadas na Tabela 2, com a finalidade de comparar o total de imóveis cadastrados, com suas respectivas áreas. Outrossim, enfatiza-se que não se expõe os imóveis com suas respectivas áreas georreferenciadas devido órgão responsável não ter disponibilizado os dados.

Tabela 2 - Áreas certificadas no Piauí, Teresina e região do Cerrado em 2013

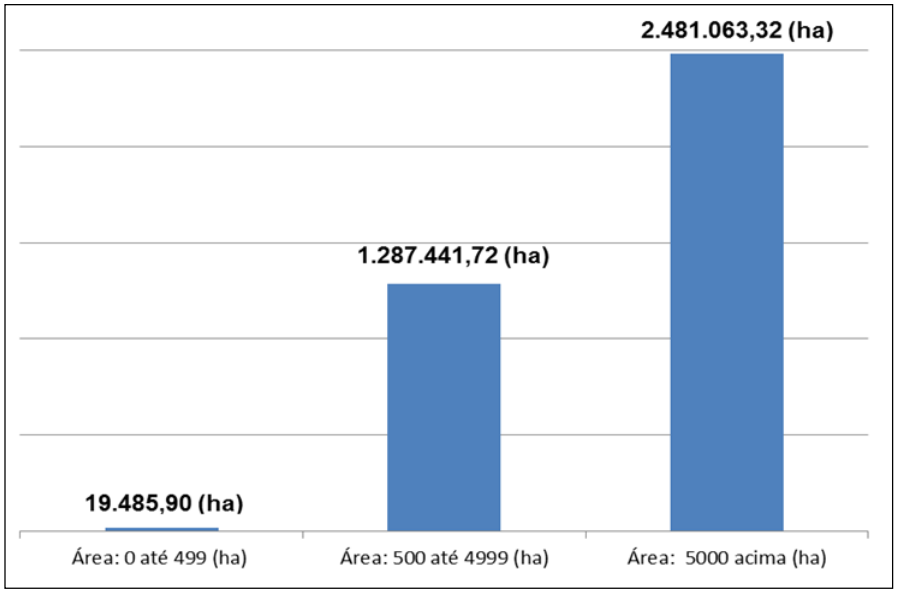
Tipologia	Área	Número
	Ha	
Terras privadas cadastradas (SNCR)	18.214.988,8	138.026
Terras públicas (estimada)	13.335.813,90	ND
Terras certificadas (INCRA)	3.787.990,72	880
Projetos de assentamento (INCRA)	1.396.383,6	499
Comunidades quilombolas (INCRA)	21.215,3	05
Unidades de Conservação federal, estadual e municipal (ICMBio)	2.982.215,0	17
Terras certificadas Teresina (INCRA)	12.555,6	08
Terras certificadas região do cerrado (INCRA)	2.646.689,92	596
Superfície oficial do Estado	**25.157.773,8**	

Nota: ND = Não Disponível

Fonte: IBGE (2013) e INTERPI, INCRA, SPU, ICMBio, Painelistas LGAF/PI (2013).

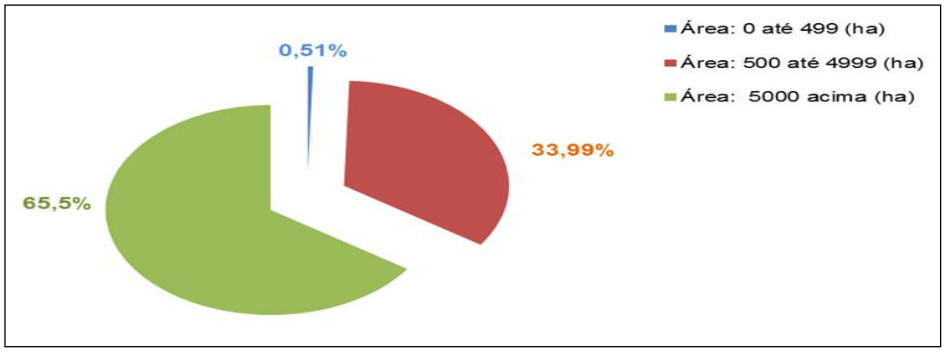
Em conformidade com a Tabela 2, constatou-se que do total de 138.026 imóveis privados cadastrados, os quais abrangem 18.214.988,8 ha, apenas 880 (0,6%), que incorporam uma área de 3.787.990,72 (20,8%) encontram-se certificados. Essa configuração manifesta que a Lei 10.267/2001, está sendo aplicada de forma extremamente tímida pelo órgão responsável pela certificação. Contudo, destaca-se que tal cenário é minorado pelo total de 521 imóveis certificados destinados a projetos de assentamento, comunidades quilombolas e unidades de conservação, os quais abrangem uma área de 4.399.813,9 ha. Ilustra-se essa configuração através das Figuras 4 e 5, que manifestam as áreas total e por estrato certificadas no estado do Piauí.

Figura 4 – Total de área dos imóveis certificados, por estrato, no estado do Piauí em 2013



Fonte: INCRA (2013).

Figura 5 - Área dos imóveis certificados, por estrato de área, no estado do Piauí em 2013



Fonte: INCRA (2013).

Consoante as Figuras 4 e 5, verificou-se que do total de 3.787.990,72 ha de imóveis certificados no Piauí, predomina o estrato com 5.000 e mais com 65,0%, enquanto o grupo de área 0 a menor de 500, conta com apenas 0,5%, o que demonstra a profunda concentração da terra do Estado.

Acrescenta-se que do total de imóveis privados certificados, oito (0,9%) que possuem 12.555,6 ha (0,4%) se localizam na capital do Piauí, Teresina. Esse contexto explicita a necessidade de reestruturação das instituições públicas que lidam diretamente com

o cadastro de terras no município, com vistas a cumprir os prazos legais para a regularização cadastral dos imóveis.

Por outro lado, evidencia-se que do total de imóveis privados certificados, 596 (67,7%) se situam no cerrado, que se localiza na porção sudeste do Piauí e compreende 25 municípios, os quais contam com uma área de 2.646.689,92 ha (84,5%). Compreende-se que essa situação é reflexo da inserção da referida região no processo global de crescimento econômico, conformando-a como celeiro produtivo, a partir de 1990, através de políticas e programas de incentivo para a produção em larga escala, passando, assim, a figurar como espaço potencial para a acumulação capitalista. Além desse cenário, enfatiza-se como fatores preponderantes para a ocupação, o avanço da pesquisa científica que possibilitou a incorporação de solos, antes considerados inadequados para a produção de grãos, as condições climáticas favoráveis, grandes extensões de terras a preços baixos, a topografia relativamente plana e ainda o discurso de baixa densidade demográfica, cultural e econômica da região.

9 RECOMENDAÇÕES PARA POTENCIALIZAR A GOVERNANÇA FUNDIÁRIA NO PIAUÍ

Reconhece-se que não obstante a relevância da Lei nº 10.267/01, para o cadastro no Brasil e no Piauí, como mecanismo potencializador de ações de gestão da estrutura fundiária e para viabilizar a articulação entre as políticas de caráter fiscal, ambiental, de desenvolvimento e de reforma agrária, sua implementação ainda é muito tímida no Estado.

Logo, as discussões analíticas nos painéis e no *workshop* do LGAF/Piauí, possibilitaram diagnosticar a realidade da governança fundiária e, com base nesse contexto, propor recomendações de políticas e ações relativas aos procedimentos técnicos e de gestão integrados às instituições públicas que administram terra no estado, haja vista o caráter multifinalitário da informação cadastral neste processo.

ITEM DA POLÍTICA	AÇÃO PROPOSTA	INDICADOR DE MONITORAMENTO	RESULTADO ESPERADO
Política geral fundiária			
Reestruturação do quadro legal e institucional de governança fundiária no Piauí	Criar um fórum permanente da governança fundiária no Piauí com a participação efetiva e integrada dos órgãos que atuam na gestão de terras no estado: INCRA, INTERPI, SPU, CPT, ANOREG, SEMAR, ICMBio, IBAMA, FETAG, entre outros	Cronograma de atividades	Espaço para a troca de experiências entre todos os órgãos que atuam na gestão de terras no Piauí e para potencializar as ações de regularização fundiária no estado
Integração de Cadastros			
Integração dos cadastros de terras públicas	Por meio do intercâmbio de dados cadastrais entre os diferentes órgãos; da homogeneização da definição de terras públicas; do ordenamento de leis e regras sobre terras públicas; da identificação e contabilização das terras públicas, inclusive devolutas; e da definição das competências específicas de cada órgão	Número de imóveis urbanos e rurais identificados	Construção de uma linguagem jurídica e institucional única para otimizar as ações de regularização fundiária no estado relativamente a terras públicas
Integração dos cadastros de terras privadas	Através do intercâmbio de dados cadastrais entre os diferentes órgãos; do ordenamento de leis e regras sobre terras privadas; da identificação e contabilização das terras privadas; e da definição das competências	Número de imóveis urbanos e rurais identificados	Construção de uma linguagem jurídica e institucional única para otimizar as ações de regularização fundiária no estado

	específicas de cada órgão		
Integrar os cadastros de cartórios	Por meio de informações cadastrais compartilhadas entre cartórios de imóveis e órgãos de terras e da eficácia na supervisão do CNJ e da Corregedoria	Número de processos instaurados e concluídos	Viabilidade e credibilidade na obtenção de informações sobre o conjunto dos imóveis no estado
Articular o CAR com os demais cadastros	Buscar e integrar os vários órgãos, no sentido de articular o CAR com os demais cadastros	Implementar o CAR no Piauí	Monitoramento, planejamento ambiental e econômico, e combate ao desmatamento
Aprimorar e agilizar procedimentos de implantação do CNIR	Compartilhar informações de geoprocessamento, com integração dos dados gráficos e literais relativas aos imóveis rurais, provenientes do cadastro dos órgãos, como INCRA, SPU, INTERPI, IBAMA, IBGE, etc.	Atualização e adequação cadastral, para reduzir a sobreposição de atividades e de custos entre os órgãos	Organização das informações em um único cadastro, estruturado em rede, com dados integrados dos sistemas operacionais de informática dos órgãos
Incentivar o governo a fazer georreferenciamento dos imóveis com menos de 500 ha	Financiamento e desburocratização por parte dos órgãos responsáveis no processo de certificação	Número de imóveis georreferenciados	Estabelecer limites do imóvel com alto grau de precisão, identificando áreas de reserva legal, preservação permanente, lavouras, etc, assim como contribuir para a redução da grilagem de terras
Fazer inventário de terras públicas	Adoção de instrumentos para a execução do inventário, como meio de publicação transparente dos dados	Relação de terras públicas	Permitir um controle mais rígido na catalogação de terras
Pesquisas e estudos			
Identificar assentamentos urbanos ilegais	Política do Ministério das Cidades e outros órgãos com o uso de cartilha educativa para utilização de imagens de satélite para identificar assentamentos ilegais	Número de assentamentos informais	Melhorar o planejamento fundiário urbano das cidades
Mudanças legais			
Construir e constitucionalizar agenda de atividades fundiárias	Com base nas regularizações realizadas, propor mudanças jurídicas e institucionais, criar manual, capacitar a população interessada, os juízes e outros	Número de regularizações	Encontro regional para discussão da temática fundiária com vistas a instrumentalização e normatização
Criar condições para que empresas privadas de cunho social facilitem o processo de regularização fundiária	Mudanças legais e institucionais	Número de regularizações	Institucionalização, implementação e efetivação das mudanças propostas
Práticas cartoriais			
Estudos de práticas cartorárias e aperfeiçoamento da instituição	Revisão e mudança das práticas cartoriais	Edição de nova normatização	Implementação do registro digital nos cartórios
Realização de concurso público para contratação	Em parceria com a Corregedoria, subsidiar a	Número de pessoas concursadas	Instalação de cartórios em todos os municípios

de pessoal qualificado	contratação		do estado
Capacitação em governança fundiária			
Governança fundiária	Realizar seminários, palestras e capacitações em governança fundiária	Eventos realizados	Qualificar os profissionais para melhor eficiência no trabalho
Aspectos específicos de administração fundiária	Capacitar técnicos e outros agentes em aspectos específicos de administração e direito fundiário	Eventos realizados	Qualificar e habilitar os profissionais para o devido desempenho de suas atribuições
Aparelhamento das instituições			
Contratação de pessoal	Realização de concurso público em todos os órgãos que atuam na gestão da terra para ampliar o quadro de pessoal	Número de pessoas concursadas	Garantir eficácia, eficiência e agilidade no desenvolvimento das atividades de regularização fundiária
Viabilizar condições de trabalho nos órgãos	Destinação de recursos financeiros para a aquisição de equipamentos, sistemas, material de expediente e aparelhos básicos, como telefones, fax, entre outros	Estrutura física com instrumentos necessários para a realização do trabalho	Garantir eficácia e agilidade na execução das atividades de regularização fundiária, como fiscalização, monitoramento e cumprimento de ações jurídicas

Ademais, ressalta-se que, por um lado, as recomendações apresentadas não esgotam e não são suficientes para suprir todas as necessidades para solucionar os problemas fundiários do estado. Porém, por outro lado, entende-se que as mesmas conformar-se-ão como importantes instrumentos para a melhoria da qualidade da informação cadastral e da integração institucional, logo contribuirão para a efetiva governança fundiária no Piauí.

REFERÊNCIAS

BECKER, B. K. **Brasil:** Tordesilhas, ano 2000. **Revista Território**, ano IV, n°. 7, 1999.

BRANDÃO, T. M. P. **O escravo na formação social do Piauí:** perspectiva histórica do século XVIII, Teresina: Editora da Universidade Federal do Piauí. 1999. 198 p.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.** 2008a. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constitui%C3%A7ao.htm>. Acesso em: 04. jun. 2008.

COSTA, H. R. N. da. A abordagem constitucional da Reforma Agrária. – IN: **Revista de Direito Agrário.** Brasília: INCRA. 2000. (2º Semestre). p. 25-34.

DANTAS, Y. M. V. **Diretrizes para a integração do Cadastro Nacional de Imóveis Rurais – CNIR com o Cadastro Estadual Florestal de Imóveis Rurais – CEFIR e sua implicação no processo de averbação da Reserva Legal, no âmbito da Lei nº 10.267/01.** Salvador, 2009, 171 p. Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal da Bahia. Escola Politécnica, 2009.

FEDERAÇÃO DOS TRABALHADORES NA AGRICULTURA DO ESTADO DO PIAUÍ (FETAG-PI). **Plano de reforma agrária do Estado do Piauí (2003-2010).** Teresina-PI, 2005. Disponível em: <http://www.fetagpi.org.br/novo/docs/PRRA.doc>. Acesso em: 11 de agosto de 2008.

IBGE. **Censo agropecuário**. Rio de Janeiro. 2006.

ICMBIO/PUBLIX. **Oficina de planejamento estratégico do Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade**. Brasília, 2008.

INCRA. **Instrução Normativa nº 38/07,** de 13 de março de 2007, que dispõe sobre normas do INCRA para efetivar o direito das trabalhadoras rurais ao Programa Nacional de Reforma Agrária. Diário Oficial da Republica Federativa do Brasil, Poder Executivo**,** Brasília, DF, 14 de março de 2007. Seção 1, p. 57.

_____. **Lei Nº 601, de 18 de setembro de 1850.** (Lei de Terras). Disponível em: <http://www.incra.gov.br>. Acesso em: 29. maio. 2008a.

_____. **Histórico do INCRA**. Disponível em: <www.incra.gov.br> Acesso em: 29. maio. 2008b.

_____. **Lei Complementar nº 93, de 4 de fevereiro de 1998**. Disponível em: <http://www.incra.gov.br/93.zip>. Acesso em: 29. maio. 2008c.

_____.**O Incra e o assentamento**. Disponível em: <http://www.incra.gov.br/portal/index.php?docman&Itemid=140>. Acesso em: 23 mai. 2011.

INTERPI. **Relação de assentamentos criados pelo INTERPI.** Teresina, 2008.

MARTINS, A. de S. et al. **Piauí:** evolução, realidade e desenvolvimento. 3ª ed., rev. Teresina: Fundação CEPRO, 2003. 288 p.

MEDEIROS, L. S. **Reforma agrária no Brasil:** história e atualidade da luta pela terra. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2003.

MEDEIROS, R. Singularidades do sistema de áreas protegidas para a conservação e uso da biodiversidade brasileira. In: GARAY, I.; BECKER, B. (Orgs.) **Dimensões humanas da biodiversidade**. Petrópolis: Editora Vozes, 2005.

MENDES, F. **Economia e desenvolvimento do Piauí.** Teresina: Fundação Monsenhor Chaves, 2003. 458 p.

MENDES. **Formação econômica**. In SANTANA, R. N. M. de (org.), Piauí, Formação, Desenvolvimento, Perspectivas. Teresina: FUNDAPI, 1995, p. 55-81.

MOTT, L. A pecuária no sertão do Piauí (1697-1818). In: MAESTRI, M. (org.). **Peões, gaúchos, vaqueiros, cativos campeiros**: estudos sobre a economia pastoril do Brasil. Passo Fundo: Ed. Universidade de Passo Fundo, 2010. p.15-52.

MOTT, Luiz R. B. **Piauí colonial.** População, economia e sociedade. Teresina, Projeto Petrônio Portella, 1985.

OLIVEIRA, A. V. de. O Estado tem de exigir o cumprimento da função social do imóvel rural para implementar a democracia e fortalecer a cidadania. – IN: **Revista de Direito Agrário.** Brasília: INCRA. 2000. (2º Semestre). p. 35-49.

OSÓRIO SILVA, L. **Terras devolutas e latifúndio**: efeitos da Lei de 1850. Campinas: UNICAMP, 1996. 373 p.

PIAUÍ. **Estado do Piauí:** Plano Regional de Reforma Agrária – Período 2003 / 2010 (Versão Preliminar). Teresina: INCRA / PI: 2005. 58p.

PIAUÍ. **Relação das propostas de assentamentos do Programa Crédito Fundiário - PCF aprovadas no Piauí.** Teresina, 2008.

PIAUÍ. **Constituição do Estado do Piauí. Diário Oficial do Estado nº 186, de 05 out 1989.**

PODER JUDICIÁRIO DO ESTADO DO PIAUÍ. CORREGEDORIA GERAL DE JUSTIÇA. **Relatório final das inspeções nas serventias extrajudiciais do estado do Piauí.** Piauí. 2012.

QUEIROZ, T. de J. M. **Economia piauiense**: da pecuária ao extrativismo. 3ª ed. rev. Teresina: EDUFPI, 2006a. 58 p.

_____. **A importância da borracha de maniçoba na economia do Piauí – 1900-1920**. Teresina: FUNDAPI/APL, 2006b. 197 p.

REYDON, B. P. Dinâmica do preço da terra rural no Brasil: uma análise de co-integração. – In: REYDON, B. P. e CORNÉLIO, F. N. M. (Orgs.) **Mercados de terras no Brasil.** Estrutura e dinâmica. Brasília – DF: NEAD/MDA, 2006. p 125-153.

SANTANA, R. N. M. **Perspectiva histórica do Piauí.** Teresina: Cultura, 1965.

STEDILE, J. P. Brasil e a terra: de onte a hoxe (40 anos do Estatuto da Terra). – IN: **Tempo exterior.** nº 09 (segunda época). (xullo/decembro). 2004. Disponível em: <http://www.igadi.org/arquivo/pdf/te_se09/te21_9_041joao_pedro_stedile.pdf>. Acesso em: 04. jun. 2008. p. 41-48.