

O desafio do cadastro de terras no Brasil: a situação fundiária brasileira e o papel do Cadastro Nacional de Imóveis Rurais

Marcel Petrocino Esteves¹

✉ marcel.esteves@ige.unicamp.br

IG/UNICAMP

Palavras-chave: cadastro de terras; reforma agrária; tecnologias da informação

Esta pesquisa visou analisar as implicações decorrentes da implementação parcial do Cadastro Nacional de Imóveis Rurais (CNIR) para o Imposto Territorial Rural (ITR) e para os projetos de Reforma Agrária. Entendido como um elemento necessário para a compreensão da atual configuração territorial brasileira, o CNIR permite conhecer mais detalhadamente a estrutura fundiária, modernizando e padronizando o Sistema Nacional de Cadastro Rural (SNCR). O CNIR se apresenta como um sistema normativo no território brasileiro, elaborado a partir de sistemas técnicos que compõem as chamadas geotecnologias (sensoriamento remoto orbital, redes de GPS e sistemas de informação geográfica). A inexistência de um cadastro fundiário que possa ser atualizado periodicamente pode ser apontado como um relevante obstáculo para quaisquer projetos conseqüentes de reforma agrária.

O cadastro influencia diretamente: 1) as questões que envolvem a posse de terras devolutas e 2) o ITR praticado sobre as propriedades rurais. O cadastro de terras no Brasil, entendido como um instrumento utilizado para subsidiar a tomada de decisões políticas ou administrativas, historicamente encontrou entraves para a sua efetiva implementação. Às

¹ Bacharel e Licenciado em Geografia (UNICAMP); Mestre em Geografia (UNICAMP). Docente Assistente, Consultor e Pesquisador credenciado na Escola de Governo e Administração Pública da FUNDAP e Vice-Presidente da AGB Seção Campinas.

dificuldades técnicas de constituir um cadastro para um país de dimensões continentais, somam-se o conflito de interesses do Estado e dos grandes proprietários de terras, agentes interessados na manutenção da estrutura fundiária.

A elaboração de um cadastro fundiário destinado a servir como mecanismo de controle e fiscalização sobre a propriedade rural, e também como instrumento de auxílio à promoção da reforma agrária, ainda exige uma análise crítica do significado de sua utilização e dos motivos pelos quais ainda foi não completamente implantado. É dada a possibilidade de uma interpretação de parcela da configuração territorial brasileira por meio das possibilidades latentes existentes nos sistemas técnicos que envolvem o CNIR. Por meio de algumas categorias analíticas externas que dizem respeito ao CNIR e as implicações que envolvem a sua implementação, é possível uma primeira interpretação da realidade da situação fundiária brasileira.

O uso conjunto das tecnologias da informação empregadas no CNIR permite identificar inconsistências no Sistema Nacional de Cadastro Rural, localizar fraudes nos registros cartoriais e uniformizar os dados. Os dados do CNIR poderão, portanto, ser comparados com os registros existentes, identificando nestes os reais limites das glebas. Com a Lei 10.267/2001 que criou o CNIR e a legislação dela decorrente foram incluídas novas ferramentas de gerenciamento das demarcações das propriedades e integrados a sistemas de informação geográfica, tendo como meta promover o cadastro dos quase 5 milhões de imóveis rurais reconhecidos no Sistema Nacional de Cadastro Rural. Cabe, portanto, discriminar as várias tecnologias da informação empregadas no CNIR e suas possibilidades enquanto elemento de uma informação espacial técnica e precisa. Há implicações diretas do cadastro georreferenciado de imóveis rurais sobre as possibilidades de reforma agrária (inclusive, a sua utilização para a chamada Reforma Agrária de Mercado promovida pelo Banco Mundial). Isto se dá na identificação de terras devolutas, latifúndios improdutivos, concentração fundiária, emissão do Certificado de Cadastro do Imóvel Rural, como também das potencialidades latentes para a adequada arrecadação tributária dos imóveis rurais, com o cruzamento dos dados com a Secretaria da Receita Federal.

O CNIR é entendido como um elemento da densidade técnico-informacional do

espaço geográfico e que ocasiona em novas formas de uso, organização e regulação do território brasileiro. Para que essa interpretação seja operacionalizada, o espaço geográfico é entendido como a transformação do meio pelo trabalho, um híbrido de formas de materialidades e de formas de ações. A distinção entre essas duas formas é cada vez mais difícil de ser estabelecida. Até o presente momento, as possibilidades técnicas do CNIR e sua materialização desigual e incompleta no território reforçam a apontam para a indissociabilidade de sua dimensão técnica e de sua dimensão política. Segundo Santos (1996), o espaço geográfico pode ser entendido como um “conjunto indissociável, solidário e também contraditório, de sistemas de objetos e sistemas de ações”, trazendo à tona a discussão sobre a técnica (e o fenômeno técnico) que traz consigo uma série de normatizações.

No caso do CNIR, o conjunto de normatizações envolvidas está atrelado a um sistema técnico não explorado em sua plenitude, mas que permite ser orientado para um modelo de reforma agrária proposto pelo Banco Mundial (conhecida como reforma agrária de mercado). Esta concepção de espaço geográfico permite um fortalecimento da construção epistemológica da geografia, na medida em que entende o espaço geográfico não apenas por sua base material. Contempla o movimento, as ações que se dão ao longo do tempo, de forma desigual e combinada.

Ao analisar as implicações das tecnologias de informação que envolvem o CNIR é possível apreender, ainda que de forma parcial, o uso do território pela sociedade. Contudo, no território há diferentes estágios de sua materialização e os eventos são realizados nos lugares de diferentes formas e com temporalidades distintas. O sistema normativo do CNIR, embora válido para todo o território brasileiro, ainda não foi materializado em todos os lugares e encontra-se em diferentes estágios de implementação em cada unidade da federação. Logo, é cada vez mais necessária a sistematização integrada dos sistemas técnicos e dos sistemas normativos que envolvem o CNIR.

A indissociabilidade entre os sistemas de objetos e sistemas de ações não impede de trabalhar analiticamente a base material, mais explorada até então, de forma a permitir demonstrar ao final as implicações para o território brasileiro. Dessa forma, embora ainda

não exploradas todas as implicações do CNIR para a reforma agrária, o cadastro pode ser tomado como um conceito residual que exprime um elemento para entender uma categoria analítica do espaço, que é a configuração territorial. É possível uma interpretação da realidade da situação fundiária brasileira, mesmo com a inexistência ou inconsistência de alguns dados oficiais e ponderando as diferentes terminologias utilizadas para fins de cadastros e censos (como as definições de *estabelecimento agropecuário* e *imóvel rural*), confrontando parcela das estatísticas oficiais sobre as categorias de uso do solo.

Acredita-se que, apesar do CNIR possa servir como instrumento da Reforma Agrária de Mercado, perigo já denunciado pelos movimentos sociais de luta pela terra, poderá também proporcionar maior publicidade à questão agrária, encaminhando os problemas vinculados, tais como a identificação de latifúndios improdutivos a serem desapropriados e terras devolutas que podem vir a ser utilizadas para novos assentamentos rurais. É esta última possibilidade que almejamos que seja efetivada, subsidiando, assim, um uso do território socialmente mais justo.

Referências bibliográficas

AGUGLIARO, F. M; AGUGLIARO, M. A. Desarrollo de una metodología de actualización puntual de la Cartografía Catastral mediante integración de técnicas GPS y SIG. **Revista CT Catastro**, Espanha, jul. 2005.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Agrário. **II Plano Nacional de Reforma Agrária**. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Agrário, 2003.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Agrário. **Relatório de Avaliação Plano Plurianual 2008-2001. Ano Base 2008**. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Agrário, 2009.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. **Relatório Final da Comissão Parlamentar de Inquérito destinada a investigar a ocupação de terras públicas na Região Amazônica**. Brasília, 2001.

CARNEIRO, A. F. T. Cadastro registro de imóveis em áreas rurais e urbanas: a Lei 10.267/2001 e experiências nos municípios de São Paulo e Santo André. **Revista Brasileira de**

Cartografia, Rio de Janeiro, n.53, dez. 2001, p.73-81.

CASTILLO, R. Tecnologias da informação e os novos fundamentos do espaço geográfico. In: Landislaw Dowbor, Octávio Ianni; Paulo Resende; Hélio da Costa (Orgs.). **Desafios da comunicação**. Petrópolis: Vozes, 2001.

ESTEVES, M. P. **Tecnologias da informação e organização do território: as implicações do Cadastro Nacional de Imóveis Rurais (CNIR)**. 2010. Dissertação (Mestrado em Geografia). Departamento de Geografia do Instituto de Geociências da Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2010.

FAO. Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación. **Información sobre Reforma Agrária, Colonización y Cooperativas**. Roma, 1966.

GUIMARÃES, J. G. S. **A reforma agrária no Brasil: frustração camponesa ou instrumento de desenvolvimento?** Rio de Janeiro: Zahar, 1971.

ISNARD, H. **O espaço geográfico**. Coimbra: Almedina, 1982.

ROSSET, P. O bom, o mau e o feio: a política fundiária do Banco Mundial. In: MARTINS, M. D. **O Banco Mundial e a terra: ofensiva e resistência na América Latina, África e Ásia**. São Paulo: Viramundo, 2004, p. 16-26.

SANTOS, M. **Técnica, espaço e tempo**. São Paulo: Hucitec, 1994.

SANTOS, M. **A natureza do espaço. Técnica e tempo, razão e emoção**. São Paulo: Hucitec, 1996.

SILVA, L. O. **Terras devolutas e latifúndio. Efeitos da lei de 1850**. Campinas: Editora da Unicamp, 1996.

SOUZA, J. G. Comportamento do ITR, segundo o uso predominante do solo, e valor da produção em regiões do Estado de São Paulo. In: **Informações Econômicas**, São Paulo, v. 37, n. 8. ago. 2007, p. 24-29.

VILARINHO, C. R. O. **O imposto territorial rural (ITR) no Brasil**. 1989. Dissertação (Mestrado em Economia). Instituto de Economia da Universidade Estadual de Campinas. Campinas, 1989.