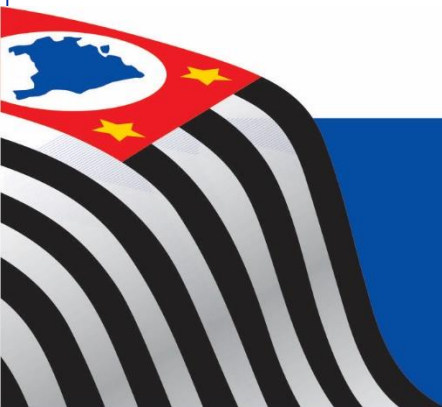


Reflexos do Sistema de Administração Fundiária no Brasil: A Evolução da Concentração de terras nos municípios do Estado de São Paulo - 1995 a 2008

Felipe Pires de Camargo

felipe@iea.sp.gov.br



Introdução

- O Brasil possui uma das estruturas agrárias mais concentradas do mundo. O índice de Gini, que mede a desigualdade na distribuição da posse da terra, encontra-se acima de 0,839 desde as primeiras informações publicadas, da década de 1950. (Tabela 1)
- Apenas 1% dos proprietários detém 46% de toda terra.

TABELA 1 – Evolução do Índice de Gini, concentração fundiária no Brasil, 1950 a 2006.

	1950	1960	1970	1975	1980	1985	1995	2006
BRASIL	0,840	0,839	0,843	0,854	0,857	0,857	0,856	0,854

Fonte: IBGE – Retirado de Gasques ET.al. A Demanda de Terra para a Reforma Agrária no Brasil.

Objetivos

- Analisar as causas da elevada concentração fundiária brasileira.
- Demonstrar a evolução da concentração fundiária de 1995, quando o Brasil vivenciava o início do Plano Real durante o primeiro mandato do governo de Fernando Henrique Cardoso , até 2008, no meio do segundo mandato de Lula.

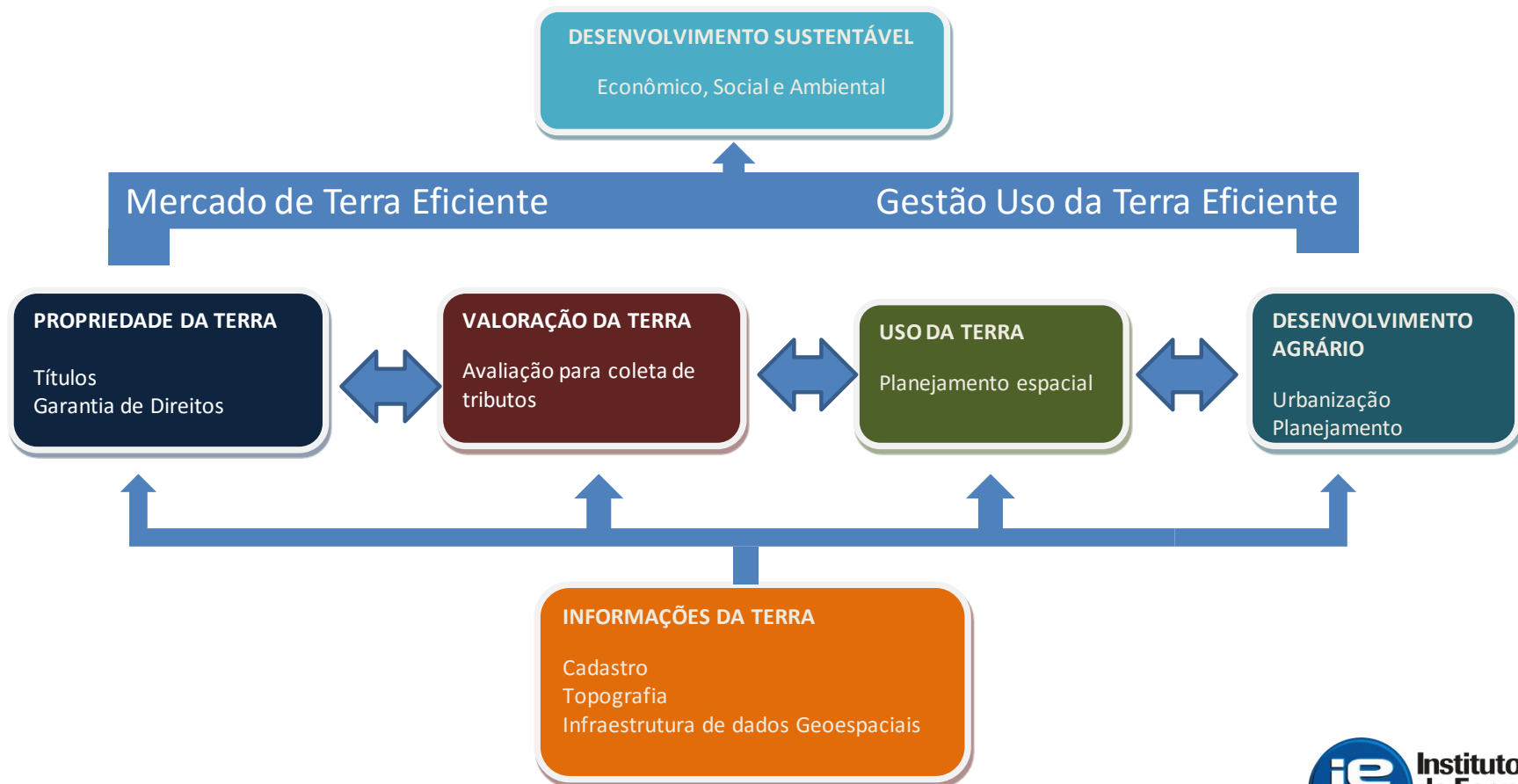
Hipótese

- **A hipótese defendida é que o sistema de administração fundiária do país favorece a desigualdade na distribuição de suas terras por não ser capaz de garantir o cumprimento das funções econômicas, sociais e ambientais da terra preconizadas na Constituição.**
- **Buscou-se a comprovação da hipótese de duas maneiras:**
- **Primeiro analisou-se criticamente o Sistema de Administração Fundiária brasileiro. Foram analisados o cadastro e o registro dos imóveis rurais; o Imposto territorial Rural e os programas Reforma Agrária , onde buscou-se verificar como essas políticas interferem na concentração fundiária.**
- **Segundo analisou-se quantitativamente o comportamento da concentração fundiária, tendo como objeto de estudo os municípios do Estado de São Paulo em dois momentos, em 1995 e em 2008**

- Concentração Fundiária Brasileira: Aspectos Teóricos
- Questão Agrária Brasileira
- Questão Agrária no Regime Militar 1964-1985
- Questão Agrária no Regime Democrático 1985-1998
- Dinâmicas Demográficas, Econômicas, Produtivas e Ambientais e o Processo de Globalização
- Alteração das dinâmicas demográficas
- Alterações econômicas
- Alterações na estrutura produtiva
- Desenvolvimento Sustentável
- Alterações teóricas no tratamento da questão agrária nas duas últimas décadas
- Sistemas de administração fundiária para o desenvolvimento sustentável

Sistema de Administração Fundiária para o desenvolvimento sustentável

Paradigma do Sistema de Administração fundiária proposto por Enemark (2005)



- As políticas fundiárias fazem parte de uma política nacional que deve incluir: desenvolvimento econômico, justiça e equidade social e estabilidade política. As políticas fundiárias estão associadas à garantia de direitos sobre a propriedade; ao mercado de terras (especialmente compra e venda de propriedades e acesso a crédito); à tributação sobre a propriedade, ao controle do uso do solo e gestão sustentável dos recursos naturais, à distribuição de terras para os pobres, mulheres e minorias étnicas, ao gerenciamento de conflitos e a medidas preventivas à especulação

O Sistema brasileiro de Administração Fundiária

- O Brasil possui uma imensa quantidade de terras mal aproveitadas, que não cumprem sua função econômica, social e ambiental. No país, mais de 100 milhões de hectares são improdutivos e há um grande número de famílias demandando por terra para viver. Esses números demonstram que o sistema de administração fundiário brasileiro não conseguiu fazer com que a demanda por uma redistribuição e reorganização da estrutura fundiária, reconhecida pelo menos desde o fim da Segunda Guerra Mundial, fosse atendida.
- Na raiz dessa questão encontram-se imbricadas uma série de políticas públicas, as quais deveriam fazer com que a função social da propriedade rural fosse cumprida:
 - 1 – Sistema de Informações Fundiárias - Cadastro e Registro de Imóveis Rurais
 - 2 – Imposto territorial rural
 - 3 – Reforma Agrária

Cadastro e registro de imóveis rurais

Deficiências do Cadastro:

- Cadastro urbano é descentralizado/municipal enquanto o cadastro rural é centralizado e administrado pelo Governo Federal.
- Impossibilita o direcionamento espacial de políticas específicas.
- Impede o planejamento do processo de urbanização.
- O cadastramento de imóveis rurais é executado por ato declaratório do proprietário ou possuidor de qualquer título. A grande questão nesse aspecto é o fato de não haver controle efetivo em relação à declaração feita pelo usuário.
- Dessa maneira, a formulação do cadastro não ocorre de modo objetivo, ou seja, não há mensuração das áreas declaradas. Sendo feito subjetivamente, o cadastro é baseado apenas na declaração, fazendo com que seja impreciso, repleto de falhas e com muitas sobreposições de propriedades
- O cadastro dos imóveis rurais de todo o país é de responsabilidade do INCRA

Registro de imóveis rurais

Deficiências do Registro

- O registro é de responsabilidade dos cartórios, sendo registro o documento jurídico, sujeito à nulidade de provas, que atesta direitos de propriedade sobre imóveis declarados, a desvantagem é que se não houver a contestação daquele registro ele passa a ser legal, mesmo que não o seja.
- Apesar da Lei de Terras de 1850 ter eliminado a posse como meio de acesso à propriedade privada da terra, ainda hoje é um recurso amplamente utilizado.

- Cartórios são instituições de caráter privado, que agem por delegação do Poder Público: falta de transparência, e de conexão entre os cartórios e entre eles e o poder público.
- O faturamento dos cartórios do país, em 2006, seria suficiente para bancar toda a despesa prevista no orçamento de 2009 relativamente à Câmara dos Deputados, ao Senado Federal, ao Ministério do Meio Ambiente e o Ministério das Relações Exteriores. (Dias, 2009)'

- Reydon (2012), coloca que os processos de cadastramento e registro de imóveis rurais estão divorciados em termos reais, primeiro pela natureza declaratória dos imóveis inscritos nos cartórios, e em segundo lugar, pelo modo como se realiza a matrícula de um imóvel qualquer no país.
- Do ponto de vista institucional, o cadastro e o registro de imóveis deveriam ser unos (Arruda,1999).

Sistema de Informações Fundiárias

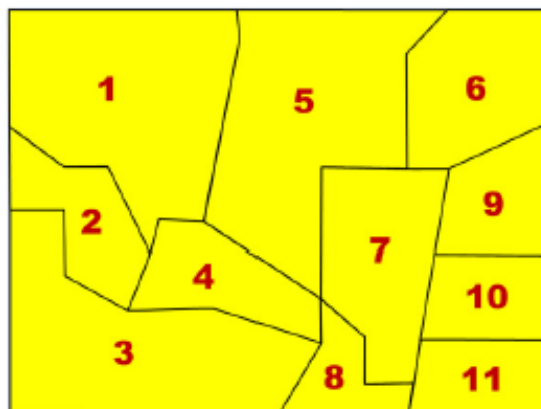


Fig.4 – Divisão territorial em parcelas (CARNEIRO 2012, p. 263)



Fig.2: Imagem Rural no Cadastro do INCRA

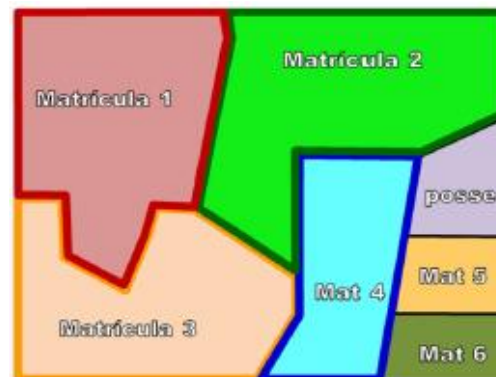


Fig. 3: Imagem Rural no Registro de Imóveis

O preço da terra e o ITR – elevada concentração como reflexo da não regulação do mercado fundiário

- Uma das causas da elevada concentração fundiária no Brasil é o preço praticado no mercado de terras que é extremamente elevado e, **quanto maiores os preços praticados no mercado, mais difícil é o acesso à terra**, principalmente para a população de baixa renda.
- Torna qualquer intervenção no mercado de terras custosa aos cofres públicos, como ocorre, por exemplo, nas desapropriações de imóveis que não cumprem a função social.

Por que as terras brasileiras são tão caras?

- Atrativa por razões produtivas
- Ainda mais atrativa por razões especulativas
- Seu custo de manutenção, representado principalmente pelo Imposto Territorial Rural, é muito pequeno, o que a torna um ativo altamente atrativo financeiramente.

ITR

- A partir do Estatuto da Terra, o ITR foi instituído como um instrumento de democratização da terra, baseado no princípio da tributação progressiva.
- Caso a cobrança fosse executada de maneira eficiente, o valor especulativo da terra e o seu preço seriam reduzidos, o que faria com que, conseqüentemente, houvesse redução da concentração fundiária pelo aumento da facilidade dos agentes em adquirir terras.

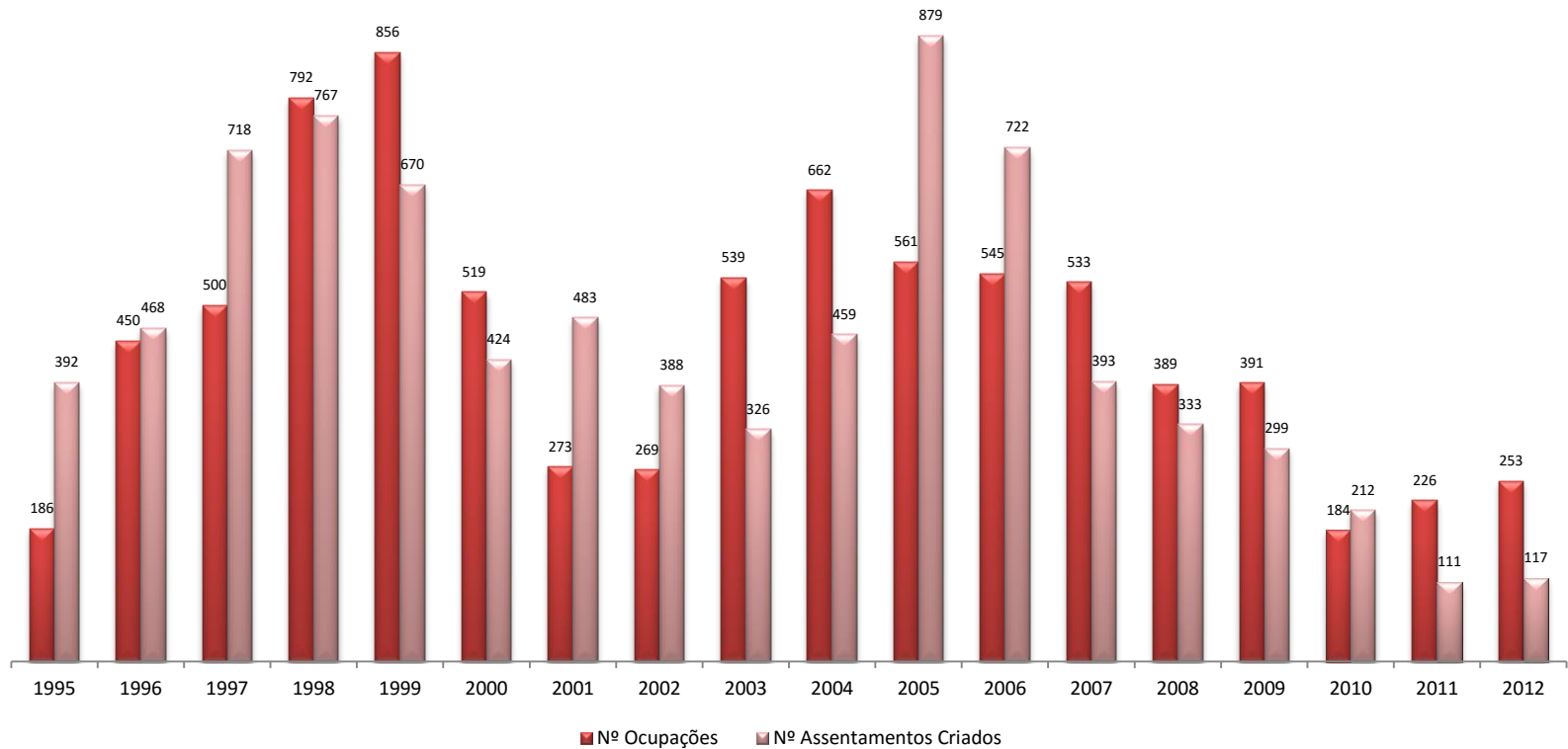
Por que o ITR é ineficaz?

- A cobrança do ITR é ineficaz por que há um **elevado grau de subtributação** e de evasão fiscal.
- O modelo de arrecadação é **executado com base em ato declaratório do proprietário**. Dessa maneira, os proprietários declaram **baixíssimos valores de terra nua** para seus imóveis, além disso, **declaram um elevado grau de utilização da terra (GUT) e de eficiência na exploração (GEE)**, que, juntos, permitem uma redução no imposto de até 90%.

- Em 2013, foram arrecadados R\$ 847.843.908 e, estima-se que com critérios mais rigorosos de classificação e fiscalização no cumprimento da legislação em vigor, o volume arrecadado poderia ser superior a **R\$ 4 bilhões**. (SOUZA, 2014)
- **A substituição do atual cadastro declaratório dos imóveis rurais no país por um sistema cadastral multifinalitário**, georreferenciado e com informações precisas em relação à exploração econômica, social e ambiental das propriedades, a visualização e o **controle do uso do solo** poderia ser muito maior, assim como **possibilitaria a cobrança de maiores alíquotas dos proprietários que desrespeitam a função social da propriedade e o Código Florestal, impondo-lhes a devida penalização**

- Falta de atualização dos Índices de Produtividade (1975) - Grande parte da subtributação observada decorre da falta de acompanhamento adequado dos níveis de produtividade das propriedades rurais.
- As informações disponíveis no site da Receita federal demonstram que os valores arrecadados do ITR significam 0,1% das receitas federais obtidas, valor extremamente inferior ao arrecadado na França e na Itália que é de 3%, no Chile, 4,5%, nos EUA e no Canadá, 5% e no Uruguai, 6% de suas respectivas receitas.

Os programas de reforma agrária



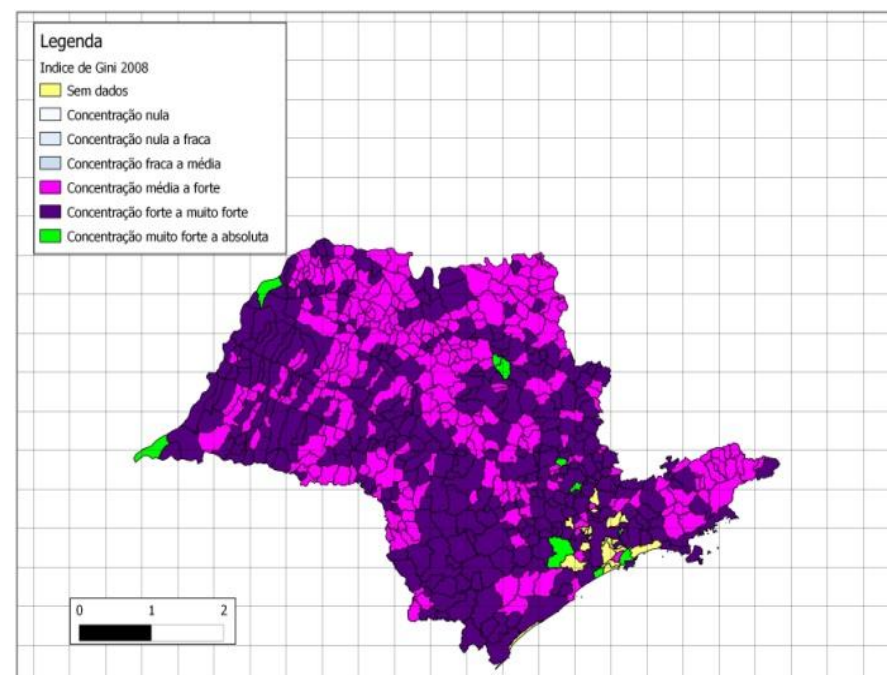
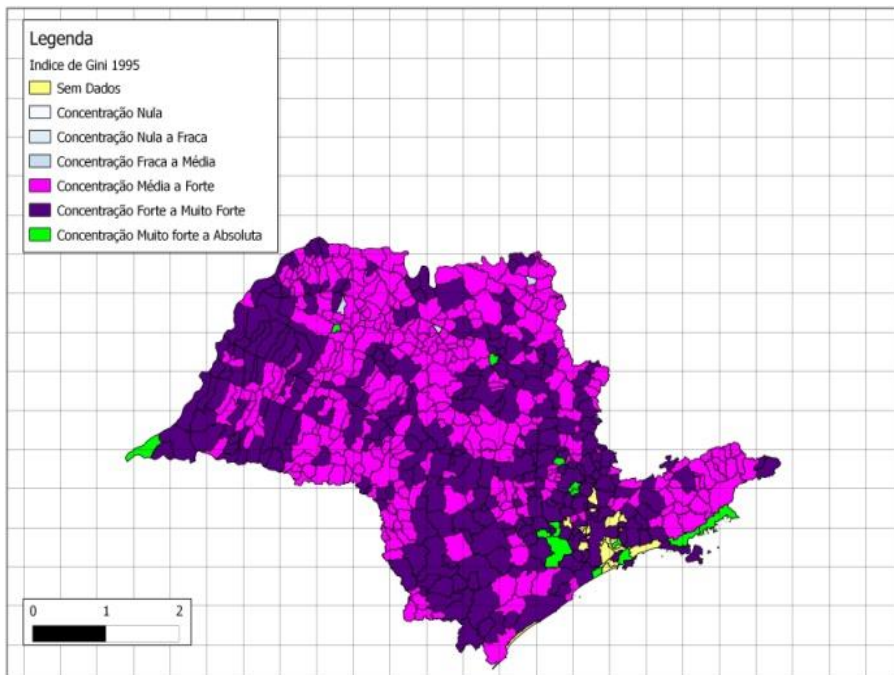
- Três períodos nos chama a atenção:
- 1997/1998- conflitos de Corumbiara em 1995 e Eldorado do Carajás em 1996
- 2005/2006 - A eleição de Lula, em 2002 fez com que houvesse o restabelecimento do diálogo entre o Governo e os movimentos sociais, e a não criminalização dos mesmos. aumentando o número de ocupações, principalmente em 2003, 2004, 2005 e 2006.
- 2011/2012 – Menor número de assentamentos criados

- O bolsa família teve o efeito positivo de retirar uma parcela significativa de pessoas da extrema pobreza, mas ao mesmo tempo minou a capacidade de recrutamento dos movimentos sociais de luta pela terra para promover as ocupações, produzindo um efeito psicológico de difícil superação
- Os anos de 2011 a 2013, também chamam a atenção pelo pequeno número de ocupações feitas pelos movimentos sociais, mas mesmo assim, o MST divulga que há atualmente no Brasil, cerca de 150.000 famílias acampadas demandando terra. O governo Dilma também foi o que menos desapropriou desde o Governo Itamar Franco.
- No que diz respeito à redistribuição fundiária, o governo Dilma avançou muito pouco quando comparado aos governos de FHC e Lula, criou menos assentamentos, e assentou um número menor de famílias.

A DESIGUALDADE NA DISTRIBUIÇÃO DA POSSE E OS CONFLITOS PELA TERRA RURAL NO ESTADO DE SÃO PAULO: 1995 -2008

- **Optou-se por elaborar a análise por município, por possibilitar a observação das dinâmicas ocorridas na menor escala possível, procurando identificar as especificidades locais e suas relações territoriais. Além disso, o cálculo do índice em nível municipal permite a disponibilização de dados inéditos que podem ser utilizados por outros pesquisadores para o desenvolvimento de estudos posteriores com qualquer regionalização desejada.**
- **A análise da evolução da concentração fundiária serve como um parâmetro de verificação do progresso na distribuição da posse dos meios de produção no meio rural e, conseqüentemente, configura-se como um importante determinante da distribuição da riqueza. O conhecimento da questão é fundamental para a elaboração de políticas públicas de distribuição de renda e de combate à desigualdade. (HOFFMAN, 2001).**

- Pode-se classificar o nível de concentração da terra segundo valores do índice de Gini, da maneira estabelecida por Câmara (1949):
- de 0,000 a 0,100 - concentração nula;
- de 0,01 a 0,250 - concentração nula a fraca;
- de 0,251 a 0,500 - concentração fraca a média;
- de 0,501 a 0,700 - concentração média a forte;
- de 0,701 a 0,900 - concentração forte a muito forte;
- de 0,901 a 1,000 - concentração muito forte a absoluta.



Região Administrativa	Gini 1995	Gini 2008	Variação Percentual %
São José do Rio Preto	0,646	0,671	3,75
Barretos	0,650	0,675	3,75
Araçatuba	0,695	0,721	3,74
Franca	0,600	0,619	3,22
Bauru	0,689	0,710	3,13
Marília	0,681	0,702	3,05
Central	0,684	0,702	2,68
Sorocaba	0,725	0,743	2,58
Presidente Prudente	0,729	0,746	2,23
Ribeirão Preto	0,725	0,736	1,48
Campinas	0,730	0,738	1,16
São José dos Campos	0,659	0,662	0,44
Registro	0,744	0,735	-1,09
Baixada Santista	0,830	0,781	-5,93
São Paulo	0,805	0,734	-8,74
Estado de São Paulo	0,744	0,753	1,21

- A região administrativa de Presidente Prudente apresentou o maior índice de Gini da posse da terra entre as regiões paulistas. Em 2008, o valor médio do índice de Gini para os municípios da região foi de 0,746 indicando um grau de concentração forte a muito forte.
- A região apresenta a menor renda per capita do estado e é também onde podemos observar o maior número de famílias envolvidas em ocupações e conflitos no Estado de São Paulo.
- A região de Sorocaba foi a segunda região mais concentrada, com a média passando de 0,725 em 1995 para 0,743 em 2008. Isso quer dizer que, além da região já possuir elevados graus de concentração da posse da terra, em 57 dos 78 municípios a concentração apresentou tendência de alta

- Entre 15 regiões administrativas paulistas destacaram-se, com o maior número de famílias envolvidas em conflitos, Presidente Prudente com 98.106 famílias e Sorocaba com 16.272 famílias (Tabela 5). Como observamos, essas duas regiões foram também, as que apresentaram a maior concentração fundiária. Segundo dados do IBGE, essas regiões possuem um grande número de pobres, 71% da população da região administrativa de Presidente Prudente vive com renda abaixo de $\frac{1}{2}$ salário mínimo (R\$255 mensais), e na Região de Sorocaba, a proporção é de 49%.

- De maneira geral, podemos observar que a concentração fundiária aumentou mais nas regiões onde havia condições climáticas favoráveis ao desenvolvimento de agricultura extensiva e preços acessíveis de terra, ou seja, obedecendo somente à lógica econômica de mercado, onde não se observa nenhuma ação efetiva do poder público no sentido de regular de maneira eficiente seu mercado

Considerações finais

- Os resultados obtidos na pesquisa teórica e empírica aqui desenvolvida nos leva às seguintes conclusões;
- 1) O grande desequilíbrio de representação formal existente entre os ruralistas e os defensores dos interesses da agricultura familiar impede a consolidação de um sistema de cadastro e registro de imóveis rurais que permita o conhecimento inequívoco da real situação da estrutura agrária brasileira e a responsabilização dos proprietários pelas recorrentes infrações observadas no que diz respeito ao uso da terra, às leis ambientais e à legislação trabalhista;
- 2) A cobrança do ITR também é sensivelmente prejudicada pela ausência de base informacional adequada e de mecanismos de controle que façam com que os proprietários se sintam compelidos a dar uso produtivo, racional e eficiente à sua propriedade. Dessa maneira, os preços da terra agrícola no país permanecem muito elevados, o que impede que uma grande parcela da população possa retirar seu sustento da terra
- 3) A reforma agrária realizada atualmente no país não conseguirá reduzir a imensa desigualdade na distribuição observada caso continue sendo realizada nesse ritmo e sem utilizar os critérios científicos que permitam controlar o uso eficiente da terra e sem dar a atenção necessária à regulação do mercado de terras.



Instituto
de Economia
Agrícola

Obrigado !



e-mail: felipe@iea.sp.gov.br

SECRETARIA DE
AGRICULTURA E ABASTECIMENTO



GOVERNO DO ESTADO DE
SÃO PAULO
TRABALHANDO POR VOCE