# DIAGNÓSTICOS REGIONAIS E GOVERNANÇA DA TERRA
## *REGIONAL DIAGNOSES AND LAND GOVERNANCE*

Byanka Santana Soares [1]

Katiúcia Mendes Santos [1]

Pâmela Karoene Carvalho Cruz [1]

Ariane Lopes Gomes [1]

Mário Lucio de Ávila [1]

Reinaldo José de Miranda Filho [1]

**RESUMO:** Este estudo analisa os resultados do projeto GOVFUN-BR (2017-2023), cooperação entre o CEGAFI/UnB e o INCRA. O objetivo central foi identificar a demanda de regularização de terras fora da Amazônia Legal, resgatando e sistematizando informações de titulação em propriedades públicas. Diagnósticos regionais em 17 estados e no Distrito Federal (DF), resgatando demandas históricas, sistematizam documentos de titulação em uma base de dados unificada e orientam ações prioritárias adaptadas às realidades locais. Os resultados mostram o mapeamento de 159.699 mil instrumentos titulatórios, sendo 117.500 rurais e 42.199 urbanos, além do diagnóstico de 577 propriedades públicas. A análise do tamanho das propriedades rurais em número de módulos fiscais evidenciou a predominância de minifúndios e pequenas propriedades (97,18%). Contudo, apenas apenas 63,6% haviam sido quitados e 57,6% possuíam informação de liberação das cláusulas , e apenas 4,7% possuem informação de registro imobiliário. Além disso, foram desenvolvidos diagnósticos especiais em áreas emblemáticas, como o Projeto Especial de Colonização Serra do Ramalho (Bahia), Projeto Braviaco (Paraná) e a Fazenda Nacional Santa Cruz (Rio de Janeiro). O estudo contribuiu para o resgate da política de regularização, evidenciando que as ações de destinação não foram concluídas até o efetivo destaque do patrimônio público, além de contribuir para o desenvolvimento de metodologias de diagnóstico territorial. Conclui-se que os diagnósticos subsidiaram a retomada da regularização de terras, o fortalecimento da governança orientada por dados, a promoção do desenvolvimento rural sustentável, a segurança jurídica e a capacidade gerencial do Estado.

**Palavras-chave:** Governança da terra; Políticas Públicas; Desenvolvimento Rural; Regularização Territorial; Cooperação Institucional.

**ABSTRACT**: This study analyzes the results of the GOVFUN-BR project (2017-2023), a cooperation between CEGAFI/UnB and INCRA. The central objective was to identify the demand for land regularization outside the Legal Amazon, by rescuing and systematizing titling information on public properties. Regional diagnostics were carried out in 17 states and the Federal District (DF), rescuing historical demands, systematizing titling documents in a unified database, and guiding priority actions adapted to local realities. The results show the mapping of 159,699 thousand titling instruments, of which 117,500 were rural and 42,199 urban, in addition to the diagnosis of 577 public properties. The analysis of rural property size, measured in number of fiscal modules, showed a predominance of smallholdings and small properties (97.18%). However, only 63.6% of the titles had been paid off, only 57.6% had clause release information, and only 4.7% had property registry information. In addition, special diagnostics were developed in emblematic areas, such as the Serra do Ramalho Special Colonization Project (Bahia), the Braviaco Project (Paraná), and the Santa Cruz National Farm (Rio de Janeiro). The study contributed to rescuing the land regularization policy, showing that the allocation actions had not been completed up to the effective segregation of public assets, while also contributing to the development of territorial diagnostic methodologies. It is concluded that the diagnostics supported the resumption of land regularization, the strengthening of data-driven governance, the promotion of sustainable rural development, legal certainty, and the

[1] Instituição A – Centro de Gestão e Inovação da Agricultura Familiar – CEGAFI/UnB/ E-mail byanka.soares@hotmail.com)

State's managerial capacity.

**Keywords:** Land governance; Public Policy; Rural Development; Territorial Regularization; Institutional Cooperation.

## 1 INTRODUÇÃO

O ordenamento jurídico brasileiro define a estrutura fundiária a partir do Estatuto da Terra (Lei nº 4.504, de 30 de novembro de 1964), que estabeleceu as categorias de módulo rural, minifúndio, empresa rural e latifúndio como parâmetros de classificação dos imóveis rurais (BRASIL, 1964). A classificação é definida pela Lei 8.629, de 25 de fevereiro de 1993, alterada pela Lei nº 13.465 de 2017, e considera o módulo fiscal, que varia de acordo com cada município (BRASIL, 2017).

A governança fundiária responsável é, atualmente, um princípio amplamente reconhecido no plano internacional. As Diretrizes Voluntárias sobre a Governança Responsável da Posse da Terra, da Pesca e das Florestas, aprovadas pelo Comitê de Segurança Alimentar Mundial e apresentadas pela FAO (2012), estabelecem parâmetros globais para orientar os Estados na promoção da transparência, da segurança da posse e do acesso equitativo à terra.

A gestão territorial do patrimônio fundiário público brasileiro depende da qualidade e da confiabilidade das informações cadastrais que sustentam o conhecimento sobre quem ocupa, quem detém e quem tem direito à terra. A questão fundiária brasileira carrega, no entanto, uma herança histórica marcada pela ocupação desordenada de terras públicas, pela sobreposição de processos administrativos e pela fragilidade dos registros e cadastros que deveriam assegurar a titularidade dos imóveis rurais e urbanos. Essa condição, consolidada desde o período colonial com o regime das terras devolutas, não foi solucionada; não se sabe o que é e o que pertence ao patrimônio particular. Terras devolutas são aquelas que, não estando afetadas a algum uso público federal, estadual ou municipal, não caíram regularmente no patrimônio dos particulares. Terras devolutas são espécies de terras públicas (ARAÚJO; TÁRREGA, 2011).

Diante desse cenário, o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA) enfrenta o desafio de gerir um estoque de processos de titulação acumulado ao longo de décadas, muitos deles iniciados em projetos de colonização e assentamento das décadas de 1970 a 1990, cuja conclusão depende do levantamento de documentos dispersos em arquivos físicos, da liberação das cláusulas e condições resolutivas pendentes e do efetivo destaque do patrimônio público para o privado.

A inclusão do art. 40-A na Lei nº 11.952/2009 (BRASIL, 2009), ampliou a aplicação desta Lei e retomou o processo de regularização fundiária das ocupações fora da Amazônia Legal nas áreas urbanas e rurais do INCRA, inclusive nas áreas remanescentes de projetos criados pelo INCRA.

Nesse contexto, em 2017, é firmada cooperação técnica e científica entre o INCRA e a Universidade de Brasília (UnB), por intermédio do Centro de Gestão e Inovação da Agricultura Familiar (CEGAFI), criando o projeto de pesquisa intitulado Governança e

Regularização Fundiária em Terras do INCRA e da União (GOVFUN-BR), com atuação em 17 estados fora da Amazônia Legal e no Distrito Federal, cujo objetivo central foi identificar a demanda de regularização fundiária em propriedades públicas a partir do resgate e da sistematização de documentos de titulação, subsidiando a elaboração do Plano Nacional de Regularização Fundiária.

Apesar do volume crescente de estudos sobre regularização fundiária na Amazônia Legal, observa-se uma lacuna na literatura nacional quanto à sistematização empírica de diagnósticos de longo prazo sobre o passivo de titulação em terras públicas do INCRA fora dessa região, especialmente no que concerne à integração entre os dados de titulação, a informação cadastral e a dimensão espacial dos imóveis públicos. O presente estudo busca contribuir para essa lacuna ao consolidar, de forma sistemática, os resultados de sete anos de diagnósticos regionais.

O presente artigo tem como objetivo analisar os resultados consolidados do projeto GOVFUN-BR no período de 2017 a 2023, discutindo em que medida os diagnósticos regionais produzidos contribuíram para o fortalecimento da gestão territorial e da governança fundiária orientada por dados cadastrais, para a segurança jurídica dos ocupantes e para a retomada de uma política pública de regularização historicamente descontínua.

## 2 REFERENCIAL TEÓRICO

A governança fundiária responsável é hoje um princípio reconhecido no plano internacional, consolidado pelas Diretrizes Voluntárias sobre a Governança Responsável da Posse da Terra, da Pesca e das Florestas, da FAO (2012), que estabelecem a transparência da informação cadastral, a segurança da posse e o acesso equitativo à terra como pilares de qualquer política fundiária. Este estudo adota esses três eixos, transparência cadastral, segurança da posse e capacidade gerencial do Estado, como referencial teórico para analisar os resultados do projeto GOVFUN-BR.

Do ponto de vista da economia institucional, Deininger e Feder (2009) demonstram, em revisão de evidências internacionais para o Banco Mundial, que a existência de sistemas de registro fundiário confiáveis reduz custos de transação, amplia a segurança da posse e viabiliza o acesso a crédito e investimento, ao passo que cadastros fragmentados tendem a perpetuar a informalidade fundiária, sobretudo em países em desenvolvimento.

A desconexão histórica entre os órgãos de titulação e o sistema de registro público de imóveis é tratada por Guedes e Reydon (2012) como um problema institucional recorrente no Brasil: cadastro e registro evoluíram como sistemas paralelos e pouco comunicantes, o que compromete a confiabilidade da informação sobre a propriedade, criando espaço para conflitos fundiários e posses irregulares. Este artigo situa a análise dos indicadores de quitação, liberação de cláusulas resolutivas e registro produzidos pelo GOVFUN-BR.

## 3 METODOLOGIA

Este artigo utilizou abordagem metodológica qualitativa, de caráter descritivo e documental, fundamentada na sistematização de dados dos imóveis/glebas públicas federais

e documentos titulatórios do INCRA nos acervos fundiários disponibilizados, complementado pela leitura qualitativa dos processos de regularização fundiária e dos marcos normativos que os regem.

Inicialmente, foi realizado cruzamento de dados de sistemas como o Sistema de Regularização e Titulação de Terras – SRTT e da base de glebas públicas do Terra Legal para identificação e delimitação do universo que seria coletado nos acervos fundiários físicos do INCRA. O projeto de pesquisa foi constituído por 17 relatórios técnicos estaduais e um relatório do Distrito Federal, elaborados a partir de levantamento documental junto às superintendências regionais do INCRA, aos livros fundiários e, complementarmente, aos serviços de cartografia dessas unidades. O recorte temporal da pesquisa seguiu o parâmetro estabelecido pelo art. 40-A da Lei nº 11.952/2009 e pelo art. 2º do Decreto nº 10.592/2020, contemplando exclusivamente projetos de colonização e regularização criados pelo INCRA em data anterior a 10 de outubro de 1985 (BRASIL, 2009).

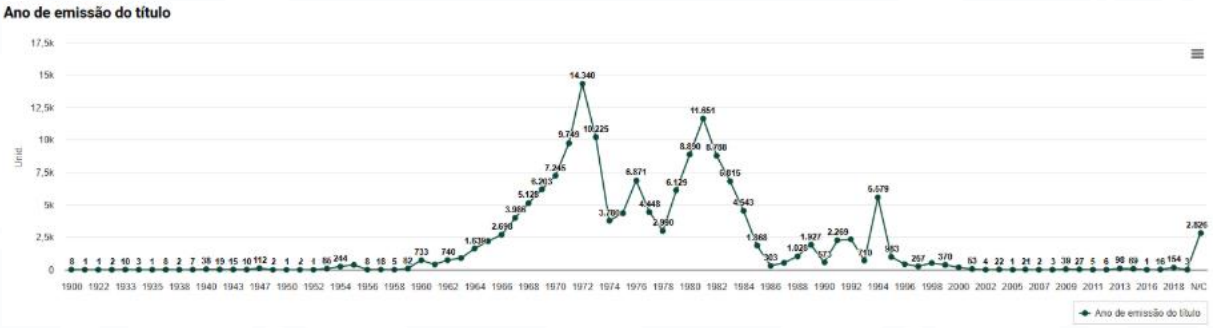
Para cada instrumento titulatório identificado, foram sistematizadas as seguintes variáveis: natureza do título (rural ou urbano), área, status de pagamento, liberação de cláusulas resolutivas, existência de registro imobiliário e disponibilidade de informação georreferenciada.

Os dados foram consolidados em planilha unificada, com exclusão de registros duplicados, identificados pela coincidência de dados de parcela e beneficiário (Ávila et al., 2023). O tratamento das informações seguiu, para todos os estados fora da Amazônia Legal, o mesmo protocolo de leitura documental, garantindo a comparabilidade dos indicadores entre unidades da federação com volumes de acervo muito distintos entre si.

## 4 RESULTADOS

No decorrer do projeto foram identificados 159.699 instrumentos titulatórios emitidos ao longo das décadas (Figura 1), sendo 117.500 rurais e 42.199 urbanos, somando cerca de 2,8 milhões de hectares já objeto de alguma forma de titulação (Tabela 1). Os estados do Espírito Santo e de Alagoas não integram esse levantamento por não possuírem imóveis enquadrados nos critérios temporais definidos pelo art. 40-A da Lei nº 11.952/2009 (BRASIL, 2009).

Figura 1 - Distribuição dos títulos por ano de emissão




Fonte: GOVFUN BR 2023

Tabela 1- Quantitativo de títulos rurais e urbanos com a área total titulada por estado.

| UF | Títulos Rurais | Títulos Urbanos | Área (ha) |
|---|---|---|---|
| Bahia | 6.653 | 6.601 | 181.264,7223 |
| Ceará | 3.462 | 717 | 285.818,7371 |
| Distrito federal | 961 | 1.339 | 47.926,5232 |
| Goiás | 152 | - | 5.523,4600 |
| Mato Grosso do Sul | 4.362 | 9.597 | 548.357,6547 |
| Minas gerais | 535 | - | 46.142,6375 |
| Paraíba | 1.184 | 257 | 18.670,3841 |
| Paraná | 81.190 | 20.742 | 1.465.015,5966 |
| Pernambuco | 2.554 | 307 | 62.398,8147 |
| Piauí | 485 | 571 | 18.453,2783 |
| Rio de Janeiro | 3.841 | 1.814 | 44.873,1838 |
| Rio Grande do Norte | 934 | 91 | 13.175,5222 |
| Rio Grande do Sul | 99 | - | 2.214,7216 |
| Santa Catarina | 10.287 | 75 | 140.104,4371 |
| São Paulo | 569 | - | 12.507,3246 |
| Sergipe | 232 | 88 | 1.681,2936 |
| **TOTAL** | **117.500** | **42.199** | **2.894.128,2914** |

Fonte: GOVFUN BR 2023

Os dados de titulação apresentados na Tabela 2 relacionam a área total incorporada ao patrimônio público da União de cada estado com a área titulada, permitindo estimar a área remanescente ainda pendente de destinação. Do total de 5.120.945,6094 hectares, 56,5% já haviam sido titulados, restando a área remanescente sem destinação formal, concentrada no Mato Grosso do Sul. No Paraná, em Pernambuco e no Rio de Janeiro, a área titulada superou a área incorporada. Nesses casos, alguns imóveis não apresentavam informações completas da área originária, constantes em decreto de incorporação ou nos antigos sistemas do INCRA.

Tabela 2- Comparativo da área total incorporada x área titulada x área remanescente

| UF | Área Total | Área Titulada | Área Remanescente |
|---|---|---|---|
| Bahia | 333.246,5000 | 181.264,7223 | 151.981,7777 |
| Ceará | 333.015,7584 | 285.818,7371 | 47.197,0213 |
| Distrito Federal | 77.912,0943 | 47.926,5232 | 29.985,5711 |

| | | | |
|---|---|---|---|
| Goiás | 43.382,7401 | 5.523,4600 | 37.859,2801 |
| Mato Grosso do Sul | 2.525.372,9610 | 548.357,6547 | 1.977.015,3063 |
| Minas Gerais | 61.906,1661 | 46.142,6375 | 15.763,5286 |
| Paraíba | 30.160,5933 | 18.670,3841 | 11.490,2092 |
| Paraná | 1.400.788,2083 | 1.465.015,5966 | -64.227,3883 |
| Pernambuco | 42.640,2926 | 62.398,8147 | -19.758,5221 |
| Piauí | 31.306,0000 | 18.453,2783 | 12.852,7217 |
| Rio de Janeiro | 34.296,3660 | 44.873,1838 | -10.576,8178 |
| Rio Grande do Norte | 21.342,6834 | 13.175,5222 | 8.167,1612 |
| Rio Grande do Sul | 13.031,4000 | 2.214,7216 | 10.816,6784 |
| Santa Catarina | 144.741,8546 | 140.104,4371 | 4.637,4175 |
| São Paulo | 26.022,8042 | 12.507,3246 | 13.515,4796 |
| Sergipe | 1.779,1871 | 1.681,2936 | 97,8935 |
| **TOTAL** | **5.120.945,6094** | **2.894.128,2914** | **2.226.817,3180** |

Fonte: GOVFUN BR 2023

Nas quatro regiões abrangidas pelo projeto, foram identificadas 43.023 parcelas urbanas. No processo de estratificação de dados, desse total levantado, 42.199 foram tituladas, porém, apenas 41.051 foram efetivamente entregues. Além de avaliar o status de entrega, identificamos condições importantes como situação de pagamento, liberação de cláusulas e registro.

Do total de títulos entregues apenas 25.459 apresentaram informação de pagamento, 21.273 possuíam informações de liberação de cláusulas e condições resolutivas identificadas, e apenas 50 possuíam informações de registro. Foram expurgados os casos de títulos emitidos em duplicidade, ou seja, títulos que apresentavam os mesmos dados de parcela e beneficiário, mas com o número diferente (Ávila et al., 2023).

O INCRA não possui mais atribuição legal para titular áreas urbanas a particulares, atribuição transferida aos municípios pela Lei nº 13.465/2017 e disciplinada pelos Decretos nº 9.310/2018 e nº 9.597/2018, que instituíram a Regularização Fundiária Urbana (REURB). Por essa razão o diagnóstico dessas áreas subsidia diretamente o processo de doação dos núcleos urbanos às prefeituras, para que estas conduzam a regularização final em favor dos ocupantes.

A análise do tamanho das propriedades rurais tituladas, medida em número de módulos fiscais, evidenciou a predominância de minifúndios e pequenas propriedades (97,18%), confirmando que o público beneficiado pelos processos de colonização e regularização fundiária fora da Amazônia Legal é majoritariamente composto por agricultores familiares e pequenos produtores rurais. Essa distribuição reforça a necessidade da conclusão dos processos titulatórios pendentes, uma vez que a ausência de título pleno afeta diretamente o

acesso desses produtores a crédito rural, assistência técnica e demais políticas de fomento condicionadas à comprovação de propriedade.

Quanto à situação dos títulos rurais emitidos, os dados consolidados mostram que apenas 63,6% haviam informação de quitação e 57,6% possuíam informação de liberação das cláusulas e condições resolutivas, condição indispensável para que o domínio pleno seja transferido ao particular. Mais crítico ainda é o indicador de registro imobiliário. Nos controles internos dos acervos fundiários do INCRA, apenas 4,7% dos títulos localizados apresentavam informação de registro em cartório, impedindo uma análise real sobre o efetivo destaque do patrimônio público. Ressalta-se que a ausência de informação de quitação, de liberação de cláusulas resolutivas ou de registro dos documentos titulatórios nos acervos consultados não equivale, necessariamente, à ausência efetiva desses atos: pode refletir lacunas documentais, arquivos não digitalizados ou desatualização dos controles internos do INCRA, e não a inexistência do respectivo procedimento.

Em relação às glebas públicas federais/imóveis registrados em nome do INCRA, pouco mais de 5% possuíam algum tipo de informação em base de dados espacial ou georreferenciada, o que limita a precisão dos diagnósticos e a possibilidade de integração com os sistemas de cadastro territorial multifinalitário (Ávila et al., 2023).

Além do levantamento estadual, o projeto GOVFUN-BR produziu diagnósticos específicos para três áreas de grande complexidade histórico-fundiária, em razão de suas diferentes origens, marcos normativos e acervos documentais (Tabela 3): o Projeto Especial de Colonização Serra do Ramalho - PECSR (Bahia); a Fazenda Nacional de Santa Cruz - FNSC (Rio de Janeiro); e a área da Companhia Brasileira de Viação e Comércio – BRAVIACO. Além dos levantamentos de faixa de fronteira nesse mesmo estado. Cada uma dessas áreas exigiu metodologia própria de reconstituição documental, o que evidencia que soluções de governança cadastral padronizadas nem sempre são suficientes diante de acervos fundiários historicamente heterogêneos.

Tabela 3 - Quantitativo de títulos rurais e urbanos com a informação de quitado, liberado e registro por área.

| Área Especial | Títulos Rurais | Títulos Urbanos | Quitados | Liberados | Registrado |
|---|---|---|---|---|---|
| Fazenda Nacional Santa Cruz | 1.148 | 853 | 519 | 520 | 0 |
| Braviaco | 10.332 | 0 | 7.302 | 7.295 | 0 |
| PEC Serra do Ramalho | 5.507 | 5.682 | 2.861 | 16 | 140 |

Fonte: GOVFUN BR 2023

O caso do PECSR, implantado em 1976 pelo INCRA, com área inicialmente de 258 mil hectares com a finalidade de abrigar famílias atingidas pela inundação das áreas para o reservatório da barragem de Sobradinho. Foram levantados 11.163 títulos, com área total de

150.960,5012 hectares, sendo 5.507 títulos rurais e 5.682 títulos urbanos (Tabela 3).

A FNSC, terras que faziam parte da Capitania de São Vicente, no sistema de Capitanias Hereditárias, criada pela Coroa portuguesa no século XIV e aplicada no Brasil para a ocupação efetiva do território brasileiro em 1534 (EDITE, 2017). Na Fazenda Nacional de Santa Cruz, foram levantados 2.001 títulos, com área total 16.657,5306 hectares, destes 1.148 títulos rurais e 853 títulos urbanos (Tabela 3).

A Braviaco foi incorporada ao Patrimônio da União através do Decreto-Lei nº 2.073 de 08 de março de 1940 e ratificado pelo Decreto-Lei nº 2.436 de 22 de julho de 1940, que incorpora ao Patrimônio da União as terras da BRAVIACO e, em 1963, por meio da Apelação Cível № 9621-1-PR, o Supremo Tribunal Federal reconheceu a dominialidade da União sobre as áreas incorporadas (BRASIL, 1940). Na BRAVIACO, foram levantados 10.332 títulos, todos rurais, com área total de 220.949,4924 hectares (Tabela 3).

## 5 DISCUSSÃO

Os resultados consolidados apontam para fragilidade cadastral, não como um problema técnico isolado, mas como um fator estrutural que compromete a governança fundiária e a efetividade das políticas públicas. Assim como descrevem Deininger e Feder (2009), em revisão de evidências para o Banco Mundial, demonstram que sistemas de registro fundiário confiáveis constituem condição básica para reduzir custos de transação, ampliar a segurança da posse e viabilizar políticas públicas de desenvolvimento territorial, ao passo que sistemas fragmentados ou incompletos tendem a perpetuar a informalidade e a limitar o alcance dessas políticas, sobretudo em países em desenvolvimento.

O caso do GOVFUN-BR ilustra esse descolamento entre teoria e prática: a baixa presença institucional do INCRA em áreas como o PEC Serra do Ramalho, a descontinuidade orçamentária e de pessoal, e a presença de grandes extensões de terra pública, culminando com sistemas fragmentados mostram a fragilidade do processo de governança fundiária (Santos et al., 2024).

A constatação de que a maioria dos processos permanece incompletos, décadas após a expedição dos primeiros títulos, indica que a ausência de um sistema de acompanhamento cadastral contínuo, e não apenas a lentidão administrativa, é a causa estrutural do problema. Sem um cadastro que monitore o ciclo de vida de cada título, da emissão à liberação das cláusulas resolutivas, a autarquia perde a capacidade de priorizar, planejar e prestar contas sobre a política de regularização fundiária.

A dificuldade em identificar informações de pagamento e de liberação de cláusulas resolutivas em mais de 40% dos títulos emitidos reflete a ausência histórica de um fluxo padronizado de controle. Esse achado demonstra que políticas públicas fundadas em cadastro pressupõem não apenas a existência de dados, mas sua atualização e padronização ao longo de décadas, algo que os sistemas administrativos tradicionais do INCRA não garantiram.

O fato de apenas cerca de 5% dos imóveis analisados possuírem informação em base espacial estruturada é talvez o resultado mais relevante para a agenda de cadastro territorial multifinalitário. Sem georreferenciamento, a gestão patrimonial permanece dependente de

descrições documentais antigas, muitas vezes imprecisas, o que impede a interoperabilidade com as diversas plataformas de cadastro territorial e sistemas de informação geográfica que hoje sustentam a governança fundiária em outras esferas de governo. Esse percentual da espacialização dos imóveis tem implicações diretas para a governança do cadastro territorial multifinalitário, na forma prevista pela Lei nº 10.267/2001 e pelo Decreto nº 5.570/2005. Sem geometria confiável associada a cada parcela, o INCRA não consegue integrar seu acervo, o que implica na identificação das sobreposições entre as categorias fundiárias. A dimensão espacial, portanto, não é um complemento técnico acessório ao diagnóstico documental, mas condição necessária para que a base de dados produzida pelo GOVFUN-BR funcione como instrumento efetivo de gestão territorial.

A precariedade das informações de registro em cartório, revela uma desconexão entre o órgão emissor (INCRA) e o sistema de registro público de imóveis. Essa desconexão não é uma peculiaridade, Guedes e Reydon (2012), em análise institucionalista do problema fundiário brasileiro, apontam que os sistemas de registro e cadastro de imóveis no país são historicamente separados e não integrados, o que cria incentivos a fraudes, favorece práticas de apossamento e potencializa conflitos fundiários. Embora o registro seja formalmente uma obrigação do beneficiário, a ausência de mecanismos institucionais de acompanhamento impede que o Estado saiba, com precisão, quais áreas efetivamente deixaram o patrimônio público. Essa lacuna reforça a necessidade de cooperação entre o INCRA, as Corregedorias de Justiça e o Conselho Nacional de Justiça para a interoperabilidade entre cadastro fundiário e registro imobiliário (Ávila et al., 2023), inclusive utilizando alternativas como já existentes hoje, Sistema de Informações Geográficas do Registro de Imóveis do Brasil – SIGRI.

Por fim, a identificação de áreas remanescentes sem destinação definida mostra que a base cadastral construída pelo GOVFUN-BR tem utilidade que ultrapassa a regularização individual de títulos: ela oferece ao INCRA um instrumento de planejamento territorial, permitindo decidir, com informação, o destino de áreas públicas, seja para reforma agrária, unidades de conservação, populações tradicionais ou regularização urbana municipal.

## 6 CONCLUSÃO

Este artigo teve como objetivo analisar os resultados consolidados do projeto GOVFUN-BR entre 2017 e 2023, discutindo em que medida os diagnósticos regionais produzidos contribuíram para a governança fundiária orientada por dados cadastrais. Os resultados permitiram dimensionar o passivo histórico de regularização fora da Amazônia Legal, mas também consolidar diretamente os dados.

Conclui-se que a fragilidade cadastral identificada é um obstáculo à segurança jurídica dos ocupantes e à efetividade da política de destinação de terras públicas. É preciso o acompanhamento efetivo de todo o processo de titulação até o efetivo destaque do patrimônio público.

Destaca-se a necessidade de investimento em georreferenciamento sistemático dos imóveis ainda sem base espacial estruturada, de cooperação institucional entre o INCRA e os cartórios de registro de imóveis, e de mecanismos permanentes de atualização cadastral que evitem titulações em áreas já tituladas. A experiência do GOVFUN-BR reforça que

políticas públicas territoriais duradouras dependem, em última instância, da qualidade e da governança do cadastro que as sustenta.

A efetividade das políticas públicas de regularização fundiária depende da capacidade do Estado de manter cadastros confiáveis, atualizados e interoperáveis. Nesse sentido, o diagnóstico produzido pelo GOVFUN-BR não deve ser lido apenas como um retrato de passivos fundiários, mas como evidência de que a governança territorial contemporânea é, antes de tudo, um problema de gestão da informação cadastral.

Em síntese, dos 159.699 instrumentos titulatórios mapeados em 17 estados e no Distrito Federal, apenas 63,6% dos títulos rurais estavam quitados, 57,6% possuíam informação de liberação de cláusulas e somente 4,7% contavam com registro imobiliário, indicador que evidencia que a maior parte do patrimônio público analisado não completou o ciclo legal de destaque para o domínio privado. A concentração em minifúndios e pequenas propriedades (97,18%) reforça a relevância social do problema, e os diagnósticos especiais (PECSR, FNSC e BRAVIACO) mostraram que a heterogeneidade dos acervos exige soluções metodológicas específicas, não replicáveis de forma padronizada.

Como limitações desta pesquisa, destacam-se a natureza documental do levantamento dependente da integridade e completude dos acervos físicos das superintendências regionais do INCRA, o que pode subestimar o passivo real em unidades com maior fragmentação documental e a ausência, neste artigo, de uma etapa de validação cruzada com os registros de cartório, que permitiria confirmar de forma independente o indicador de 4,7% de registro imobiliário.

Sugere-se, para pesquisas futuras, o desenvolvimento de metodologia de amostragem estatística para estimar o passivo em unidades ainda não diagnosticadas, a integração georreferenciada dos acervos ao Sistema de Informações Geográficas do Registro de Imóveis do Brasil (SIGRI), e estudos longitudinais que acompanhem a evolução dos indicadores de destaque patrimonial após a implementação das recomendações do Plano Nacional de Regularização Fundiária.

## Agradecimentos

Os autores agradecem ao INCRA, pela cooperação técnico-científica que viabilizou o Projeto GOVFUN-BR, bem como pelo acesso aos acervos documentais e às bases de dados fundiários que subsidiaram este estudo. Agradecem, ainda, ao CEGAFI, da Faculdade UnB Planaltina, pela coordenação institucional do projeto e pelo apoio técnico e científico prestado ao longo de todas as etapas da pesquisa.

**Referências**

ARAÚJO, I.V; TÁRREGA, M.C.V.B. **Apropriação de terras no Brasil e o instituto das terras devolutas**. RFD – Revista da Faculdade de Direito da UERJ, n. 19, 2011.

ÁVILA, M.L. et al. **Plano Nacional de Regularização Fundiária**. Brasília / Projeto GOVFUN/BR; CEGAFI – Centro de Gestão e Inovação da Agricultura Familiar da Universidade de Brasília. 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Apelação Cível nº 9.621, Paraná. Embargos de terceiro deduzidos por empresas incorporadas ao patrimônio nacional, versando sobre litígio entre o Estado do Paraná e a União acerca das terras incorporadas pelos Decretos-Lei nº 2.073 e nº 2.436, de 1940. Julgamento em out. 1963. Publicação: *Diário da Justiça*, 7 nov. 1963.

BRASIL. Decreto-Lei nº 2.073, de 8 de março de 1940. Incorpora ao patrimônio da União a Estrada de Ferro São Paulo-Rio Grande e as empresas a ela filiadas. Diário Oficial da União: Seção 1, Rio de Janeiro, 8 mar. 1940.

BRASIL. Decreto-Lei nº 2.436, de 22 de julho de 1940. Incorpora ao patrimônio da União todo o ativo existente em território nacional da Brazil Railway Company e empresas a ela filiadas e dispõe quanto à apuração e liquidação do seu passivo. Diário Oficial da União, Seção 1, Rio de Janeiro, 23 jul. 1940.

BRASIL. Lei nº 4.504, de 30 de novembro de 1964. Dispõe sobre o Estatuto da Terra, e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 30 nov. 1964.

BRASIL. Lei nº 8.629, de 25 de fevereiro de 1993. Dispõe sobre a regulamentação dos dispositivos constitucionais relativos à reforma agrária, previstos no Capítulo III, Título VII, da Constituição Federal. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 26 fev. 1993.

BRASIL. Lei nº 11.952, de 25 de junho de 2009. Dispõe sobre a regularização fundiária das ocupações incidentes em terras situadas em áreas da União, no âmbito da Amazônia Legal. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 26 jun. 2009.

BRASIL. Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017. Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana, sobre a liquidação de créditos concedidos aos assentados da reforma agrária e sobre a regularização fundiária no âmbito da Amazônia Legal. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 12 jul. 2017.

BRASIL. Decreto nº 9.310, de 15 de março de 2018. Institui normas para a Reurb. Brasília, DF: Presidência da República, 2018.

BRASIL. Decreto nº 9.597, de 4 de dezembro de 2018. Regulamenta a Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017. Brasília, DF: Presidência da República, 2018.

BRASIL. Decreto nº 10.592, de 24 de dezembro de 2020. Regulamenta a Lei nº 11.952, de 25 de junho de 2009, para dispor sobre a regularização fundiária das áreas rurais situadas em terras da União, no âmbito da Amazônia Legal, e em terras do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 28 dez. 2020.

DEININGER, K.; FEDER, G. **Land registration, governance, and development: evidence and implications for policy**. Washington, DC: World Bank, 2009.

DUARTE, Júlio César Messias. **Governança e regularização em terras públicas: o caso do Projeto Especial de Colonização Serra do Ramalho – BA**. 2022. Dissertação (Mestrado Profissional em Gestão Pública) – Universidade de Brasília, Brasília, 2022.

MORAES, Edite. **Os Donos da Fazenda de Santa Cruz: Uma Breve História Fundiária**. Anais, XXIX Simpósio nacional de história: contra o preconceito e democracia, 2017.

GUEDES, S.N.R.; REYDON, B.P. **Direitos de propriedade da terra rural no Brasil: uma proposta institucionalista para ampliar a governança fundiária**. Revista de Economia e Sociologia Rural, v. 50, n. 3, p. 525-544, 2012.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A ALIMENTAÇÃO E A AGRICULTURA (FAO). **La gobernanza de la tenencia: haciendo realidad — directrices voluntarias sobre la gobernanza responsable de la tenencia de la tierra, la pesca y los bosques en el contexto de la seguridad alimentaria nacional**. Roma: FAO, 2012.

SANTOS, K. M. et al. **Regularização fundiária e destaque do patrimônio público: titulação, cláusulas e condições resolutivas no estado da Bahia**. RP3 – Revista de Pesquisa em Políticas Públicas, [s. l.], v. 1, n. 3, 2024. DOI: 10.18829/2317-921X.2024.e54689.