

REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA: PERFIL DO AGRICULTOR FAMILIAR NA AMAZÔNIA LEGAL

Trabalho de conclusão de curso apresentado como parte dos requisitos para obtenção do grau de especialista em Gestão Pública com ênfase em Gestão Organizacional e Inovação.

Aluno: Marcus Vinícius Boente do Nascimento

Orientador: Prof. Dr. Humberto Navarro de Mesquita Junior

BRASÍLIA – DF

2018

REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA: PERFIL DO AGRICULTOR FAMILIAR NA AMAZÔNIA LEGAL

A Amazônia brasileira é patrimônio do Brasil e se constitui ambiente de desenvolvimento econômico e sustentável. Com o fim de atingir seus objetivos, o Estado brasileiro age em prol da prosperidade e preservação da região amazônica e se utiliza de políticas públicas que surjam efeitos positivos. O presente trabalho procura descrever o Programa Terra Legal como política pública de regularização fundiária na Amazônia Legal, voltada para os agricultores familiares, e se ação estatal contribui para o acesso a demais políticas como a do cadastramento na Declaração de Aptidão ao Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar - DAP para concessão de crédito rural pelos beneficiários titulados e proteção do meio ambiente na região. A metodologia utilizada foi uma análise quantitativa das bases de dados oficiais do Terra Legal, DAP e Cadastro Ambiental Rural – CAR. Os dados evidenciam a importância da regularização fundiária como instrumento de integração das políticas públicas na Amazônia.

Palavras-chave: Regularização Fundiária, Integração de Políticas Públicas, Políticas Públicas Territoriais.

SUMÁRIO

2	PROGRAMA TERRA LEGAL	6
2.1	DA REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA.....	6
2.1.1	DO PROCESSO DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA NOS TERMOS DA LEI 11.952/2009.	6
2.2	DA CRIAÇÃO DO PROGRAMA TERRA LEGAL.....	8
3	POLÍTICAS PÚBLICAS	10
3.1	CONCEITO DE POLÍTICAS PÚBLICAS.....	10
3.1.1	Policy-making.....	11
3.1.2	Estágios de políticas Públicas (Policy cycles).....	11
3.2	POLÍTICAS PÚBLICAS TERRITORIAIS	13
4	AGRICULTURA FAMILIAR E A DECLARAÇÃO DE APTIDÃO AO PRONAF	15
4.1	CONCEITO DE AGRICULTOR FAMILIAR	15
4.2	DA IDENTIFICAÇÃO OFICIAL DO AGRICULTOR FAMILIAR E ENQUADRAMENTO NO PRONAF	17
5	METODOLOGIA	20
6	RESULTADOS	22
7	DISCUSSÕES	31
8	CONSIDERAÇÕES FINAIS	33
9	REFERÊNCIAS	34

INTRODUÇÃO

A Amazônia brasileira, entre o século XVII a meados do século XX, teve sua ocupação territorial marcada por várias disputas, das quais podemos citar a demanda externa pelas “drogas do sertão”, outro importante momento foi a exploração da borracha acompanhados sempre de longos períodos de estagnação e decadência. A população local, em grande parte, quando não escravizada, arrendava terras de latifundiários para a prática do extrativismo, buscando sua sobrevivência na região.

Amazônia Legal, instituída pela Lei nº 1.806 de 1953 (BRASIL, 1953), correspondendo uma área de 5.016.136,3 km², cerca de 60% do território nacional, a partir de então, veio a ser objeto de planejamentos de Estado, o qual se utilizou de várias estratégias de políticas públicas, a fim de levar desenvolvimento a toda região de forma integrada.

Foi na década de 60 que começaram a surgir mudanças estruturais embaladas pelos planos nacionais de desenvolvimento dando início a um processo de intervenção do Estado e exploração da Floresta Amazônica com o objetivo de organizar a distribuição das terras e incentivar o setor produtivo e econômico.

O processo de intervenção do Estado na Amazônia Legal vem, desde este período, tentando organizar e fomentar o setor produtivo. Para isto, foi incentivada pelo regime militar a ocupação migratória das populações da região nordeste e do sul, visando à integração nacional e exploração territorial do norte do país (MAHAR, 1978).

Com a redemocratização até os dias de hoje, as políticas públicas vêm sendo implementadas através de diversos atores, com ações que têm sido realizadas na maioria das vezes de forma isolada, seja no âmbito econômico, ambiental, social e estrutural (LAMARCHE, 1993).

Lugar de muitos conflitos pela terra, conforme relatórios anuais elaborados pela Comissão Pastoral da Terra - CPT, órgão da Conferência Nacional dos Bispos do Brasil - CNBB, a região amazônica vem sofrendo com a falta de segurança jurídica da terra, que se constitui em uma das causas geradoras de violência conforme demonstrada anualmente em relatórios (CANUTO, 2016).

Neste contexto foi criado o Programa Terra Legal, conforme a Lei 11.952 de 25 de junho de 2009 (BRASIL, 2009a), no intuito de acelerar o processo de regularização fundiária das áreas rurais e urbanas, situadas em terras públicas federais remanescentes na Amazônia Legal.

Dentre as políticas de incentivo, chama atenção a este artigo a que procura promover a regularização fundiária na Amazônia Legal, trazendo reflexos econômicos e ambientais para a agricultura familiar, cuja definição governamental é “gestão da propriedade é compartilhada pela família e a atividade produtiva agropecuária é a principal fonte geradora de renda” (SEAD, 2016).

Este texto parte do seguinte problema de pesquisa: a política pública de regularização fundiária na Amazônia, voltada para os agricultores familiares, contribuiu para o acesso à declaração que habilita a obtenção de crédito pelos beneficiários titulados e proteção do meio ambiente da região amazônica?

Como hipótese, afirma-se que o Título da Propriedade Rural pode conferir situação de regularidade dos ocupantes, trazendo segurança jurídica da propriedade, o que permitiu acesso a outras políticas públicas, gerando integração dos programas governamentais e preservação do meio ambiente.

Como objetivo geral, pretende-se apontar se a política pública de regularização fundiária na Amazônia Legal foi capaz de foi capaz de impulsionar os beneficiários a outras políticas públicas. Já como objetivos específicos, pretende-se identificar a política pública do Programa Terra Legal, com o conceito oficial de agricultura familiar, revisar a bibliografia sobre o conceito e ciclo das políticas públicas e política pública territorial, coletar dados sobre o enquadramento no Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar – PRONAF, bem como acesso a política ambiental, através do Cadastro Ambiental Rural - CAR.

A metodologia a ser utilizada será as abordagens quantitativas e qualitativas. Qualitativa, através da revisão bibliográfica de conceitos aplicados a temática e quantitativa através das informações oficiais em suas bases de dados, gerando elaboração de planilhas com cruzamento de dados para alcançar os objetivos. Após esta fase, verificar os resultados do Programa, pois pretende-se averiguar se os dados demonstram de que forma a política de regularização vem impulsionando a região, sobretudo por pequenos agricultores, alcançando outras políticas públicas, como concessão de crédito e proteção do meio ambiente.

2 PROGRAMA TERRA LEGAL

2.1 DA REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA

A regularização fundiária está intimamente ligada ao direito de propriedade, este encontra-se positivado no Código Civil Brasileiro, artigo 1.228 que afirma ser o direito que confere ao proprietário "...a faculdade de usar, gozar e dispor da coisa, e o direito de reavê-la do poder de quem quer que injustamente a possua ou detenha" (BRASIL, 2002).

Neste sentido, conforme (BRAGA, 2014):

A "regularização fundiária" é um instituto de cunho político-jurídico que tem como foco principal a legalização das ocupações (e construções) incidentes em áreas públicas urbanas (com normas específicas constantes da Lei n. 10.257/2001 – Estatuto das Cidades) ou em áreas rurais (com previsão em normas esparsas).

Percebe-se que o Código Civilista não trouxe o conceito de propriedade, mas consagrou quais os direitos que decorrem do instituto. No ordenamento jurídico brasileiro o que assegura a propriedade dos bens imóveis é a escritura devidamente registrada no cartório competente.

No Brasil, historicamente, em especial nas terras da Amazônia Legal a ocupação do solo se deu de forma desordeira e desacompanhada do adequado registro cartorial.

Essa realidade perdurou ao longo dos anos o que consolidou a necessidade de políticas públicas como o objetivo de realizar a regularização fundiária, que consiste em uma análise de dois aspectos, primeiro da constatação da regularidade da propriedade e segundo da regularidade de quem a ocupa para garantir a emissão do título de propriedade e o exercício pleno dos direitos a ela inerentes, quais sejam, usar, gozar, dispor e reavê-la do poder de quem a detenha injustamente.

2.1.1 DO PROCESSO DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA NOS TERMOS DA LEI 11.952/2009.

Tendo a regularização fundiária o objetivo de regularizar áreas públicas conferindo o direito de propriedade aos ocupantes que preenchem os requisitos da Lei de Regularização Fundiária, o Governo Federal criou no ano de 2009 o Programa Terra Legal, através da Lei 11.952/2009, alterada pela lei 13.465/2017

(BRASIL, 2017), para a regularização de ocupações em áreas públicas federais rurais e urbanas não destinadas na Amazônia Legal.

O Relatório de Desempenho 2009 a 2014 do Programa Terra Legal apresenta duas etapas do processo de regularização que envolvem, de forma sucinta: a primeira etapa é a necessidade do conhecimento exato do tamanho e da localização da gleba pública federal.

Gleba pública federal na Amazônia Legal pode ser entendida como uma porção de terras, normalmente de grande dimensão, que considere o bioma amazônico e a multiplicidade de seu uso, quais sejam; econômicos, ambientais, sociais, a partir de sua destinação pela União, visando o cumprimento da legislação aplicada à política territorial, dentro do processo discriminatório das terras devolutas, atendendo simultaneamente, aos seguintes requisitos: a) discriminação; b) arrecadação e c) demarcação e registro em cartório de Imóveis. Só a partir desta informação é que a União está autorizada a regularizar as ocupações de área incidente na gleba.

A segunda etapa é a separação dos interesses envolvidos no uso e ocupação da área, públicos ou privados, respeitando os interesses ambientais, indígenas, entre outros.

Com o objetivo de cumprir as duas etapas citadas acima, o Programa Terra Legal exerce atividades que são divididas em três fases operacionais:

i. Georreferenciamento das glebas públicas federais e ocupações. O georreferenciamento consiste no processo de definição da forma do imóvel, dimensão e localização, através de métodos de levantamento topográfico. Nesta etapa é necessária para a delimitação precisa, conforme as normas técnicas estabelecidas, dos limites das terras públicas e das parcelas já existentes. Envolve, ainda, a recuperação de documentos antigos e a regularização em cartório de registro de imóveis.

ii. Destinação das áreas georreferenciadas para uso, seja de interesse público ou para titulação de particulares. Neste momento são consultados órgãos públicos federais e estaduais e seus regulamentos, a fim de preservar as destinações de interesse público, bem como, realizada a instrução processual para titulação de particulares.

iii. Monitoramento das cláusulas resolutivas dos títulos emitidos a particulares em áreas rurais. Envolve a pós-titulação para o acompanhamento como regras ambientais de uso e pagamento dos títulos onerosos.

2.2 DA CRIAÇÃO DO PROGRAMA TERRA LEGAL

Lançado oficialmente em Boa Vista – Roraima, o Programa Terra Legal pretendia regularizar, em três anos, 296 mil propriedades até 15 módulos fiscais, em uma área total de 67,4 milhões de hectares a serem destinadas. O arranjo institucional foi palco de um embate interno entre os Ministros da Secretaria de Assuntos Estratégicos da Casa Civil e do Desenvolvimento Agrário, a dúvida era se o mais adequado seria a criação de uma agência executiva ou uma secretaria do Ministério do Desenvolvimento Agrário - MDA composta por servidores do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – INCRA. Prevaleceu a última, uma estrutura híbrida na qual a direção ficaria a cargo de uma Secretaria do MDA e operacionalizada por uma Superintendência especial do INCRA.

O orçamento inicial era cerca de R\$ 120 milhões de reais, executados dentro do orçamento do INCRA, uma parte de gestão da unidade e outra para ações finalísticas como georreferenciamento e titulação. A inclusão dos objetivos, indicadores e metas oficiais foi no Plano Plurianual - PPA¹ seguinte, o de 2012-2015, programa 2066 - Reforma Agrária e Ordenamento da Estrutura Fundiária.

A estratégia de atuação era nos processos de área até 01 módulo fiscal² a titulação fosse gratuita e o tempo de sua conclusão entre 60 a 120 dias da solicitação de regularização. Já no campo ambiental, a regra era a preservação de 80% da área nativa da região amazônica.

Atualmente o programa Terra Legal está sob a gestão da Subsecretaria de Regularização Fundiária na Amazônia Legal – SERFAL ligada a Secretaria Especial de Agricultura Familiar e do Desenvolvimento Agrário – SEAD (antigo MDA). A SERFAL é o órgão responsável em desenvolver as três fases operacionais

¹ O PPA é um instrumento previsto no art. 165 da Constituição Federal destinado a organizar e viabilizar a ação pública, com vistas a cumprir os fundamentos e os objetivos da República.

² Unidade de medida expressa em hectares, fixada para cada município, considerando os seguintes fatores: Tipo de exploração predominante no município; Renda obtida com a exploração predominante; Outras explorações existentes no município que, embora não predominantes, sejam significativas em função da renda ou da área utilizada; Conceito de propriedade familiar (INCRA, 2009).

citadas neste capítulo, atuando dentro de um marco institucional e implementado como uma ação de política pública territorial tendo como objetivo a regularização fundiária na Amazônia Legal. No capítulo seguinte serão abordados os aspectos das políticas públicas e sua contextualização com o programa objeto de análise.

3 POLÍTICAS PÚBLICAS

3.1 CONCEITO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

A sociedade aguarda pela concretude de suas expectativas mais comuns e necessárias ao bem-estar de todos. Uma leve crença em uma organização capaz de suprir as necessidades comuns, cumprindo uma obrigação de satisfazer os desejos a um nível claramente percebido por um determinado povo, de acordo com sua cultura e, principalmente, com sua evolução em si mesmo com o passar do tempo. A expectativa de organização é remetida ao Estado, que chamou essa atribuição para si, a qual incumbe à tarefa de instrumentalizar o atendimento de sua missão para com a sociedade através das chamadas “Políticas Públicas”.

O tema começou a ser desenvolvido no mundo ocidental a partir da Segunda Guerra Mundial por diversos pensadores, sendo a contribuição inicial do americano Harold Lasswell com o termo análise de políticas públicas, uma das mais consideradas (LASSWELL *apud* PARSONS, 1996).

No Brasil, a temática ligada à administração pública, visando alcançar os objetivos do Estado Democrático de Direito previstos nos artigos 1º e 3º da Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1988), provocou o Poder Público a pensar no conceito de políticas públicas.

Portanto, o ponto de partida está em se compreender o que seriam “políticas públicas”, facilitando o entendimento sobre o tema, afirma-se que “políticas públicas são, basicamente, decisões tomadas, caminhos de implementação traçados e modelos de avaliações aplicados a uma estratégia de ação governamental, em uma determinada sociedade em determinado período histórico” (HESS *apud* HOWLETT *et al.*, 2013).

Este modelo coloca o Estado como protetor e defensor da sociedade, sendo o responsável por prover ações que visam melhoria nas condições de vida da população. O dever do Estado é assegurar políticas que garantam serviços públicos e proteção.

3.1.1 Policy-making

O *Policy-making* citado por (HOWLETT *et al.*, 2013) é uma fase da política pública na qual pretende-se apresentar o referencial teórico como estado da arte das ações administrativas que compõem a política pública a ser desenvolvida, na tentativa de compatibilizar os objetivos com os resultados.

A expressão passou a ser usada com o objetivo de apresentar o resumo de fatores restritivos que tentam interligar objetivos políticos. Os objetivos políticos são conhecidos como *policygoals*, enquanto o termo para os meios políticos ganhou a expressão *polycymeans* – “em um processo que pode ser caracterizado como resolução aplicada de problemas”, pois se utiliza de instrumentos capazes de conectar todos os interesses envolvidos (HOWLETT *et al.*, 2013).

Ainda segundo autor, esta etapa de compatibilização dos objetivos com os meios possui duas dimensões: a técnica e a política.

Na dimensão técnica busca-se identificar a relação entre os objetivos e os instrumentos, enquanto na dimensão política, a ação encontra limites no conhecimento dos problemas sociais, econômicos e ideológicos do Estado.

A definição do problema e o domínio sobre as potenciais soluções são modelados pelos atores técnicos e políticos em suas limitações político-administrativas indicando a um comportamento orientado para o alcance de objetivos e determinação dos meios para alcançá-los.

Conforme (THOMAS DYE *apud* HOWLETT *et al.*, 2013), há de se destacar que o agente principal da *Policy-making* é o governo, o autor descreve a política pública como tudo o que um governo decide fazer ou deixar de fazer.

3.1.2 Estágios de políticas Públicas (Policy cycles)

A fim de compactar a ideia sobre políticas públicas, (LASSWELL *apud* HOWLETT *et al.*, 2013) estabelece um desdobramento no ciclo de produção das políticas, seguindo sete etapas: informação, promoção, prescrição, invocação, aplicação, término e avaliação.

Este estudo foi de grande valia para o aperfeiçoamento do entendimento dos estágios das políticas públicas atuais, pois quando realizada a análise por ciclos é possível especificar e separar cada momento de atuação político-administrativa.

De forma analítica, segundo (HOWLETT *et al.*, 2013), para melhor compreensão do que é política pública, é necessário pensá-la como processo, ou seja, um inter-relacionamento de estágios, muitas vezes conhecido como ciclo político-administrativo.

São apresentados cinco estágios da política pública: a) montagem da agenda; b) a formulação da política; c) a tomada de decisão; d) a implementação da política; e d) a avaliação.

A montagem da agenda se refere ao reconhecimento de que alguma situação é fator complicador e, portanto, atrai a atenção estatal (BAUMGARTHER e JONES, 1993). Um assunto se enquadra como agenda quando se apresenta um tema relevante e este acaba se tornando um problema a ser resolvido pelo governo.

Segundo (KINGDON, 2003), existem temas problemáticos que são reconhecidos pela sociedade, contudo não atraem a atenção do governo, chamados de agenda não-governamental, já a agenda governamental inclui os problemas que chamam a atenção do governo e ainda assim não entram na agenda de decisão, que é a que contém a lista de problemas que efetivamente serão decididos e enfrentados.

O próximo estágio da política pública é a formulação da política, como observou (CHARLES e JONES *apud* HOWLETT *et al.*, 2013), formular uma política pública significa propor meios de soluções de necessidades já percebidas. Conquanto, para transformar uma política pública em programa ou projeto, é fundamental o apoio político para adoção da estrutura e arranjo institucional necessário.

O estágio “tomada de decisão política”, de acordo com (HOWLETT *et al.*, 2013) é o momento de se optar por uma ou mais opções que foram objeto de discussão e exame durante os estágios anteriores, sendo aprovado como caminho oficial.

Na próxima etapa, qual seja, implementação da política, onde ocorre, após cumprida as etapas anteriores e o problema é inserido na agenda política, o estágio de execução, com o funcionamento da estrutura político-administrativa.

Por fim, o último estágio consiste na avaliação da política pública, onde são demonstrados os efeitos da política pública, tendo como base os resultados esperados em relação aos alcançados. Neste aspecto, a política pública é

analisada de forma detalhada, visando seu aperfeiçoamento, alteração, continuidade ou descontinuidade.

3.2 POLÍTICAS PÚBLICAS TERRITORIAIS

Este artigo pretende analisar as políticas públicas aplicáveis ao território como fator de concretização do direito constitucional da função social da propriedade, são as chamadas Gestão da Terra ou Gestão Territorial.

As políticas públicas de administração da terra compreendem assim, as ações governamentais que tem por objetivo gerir o território.

Em sua dissertação, (MARRA, 2017) cita os objetos territoriais como uma parte da superfície em que condições jurídicas homogêneas existem em seus limites. As condições, via de regra, são definidas por lei. Caso a norma defina um tipo legal, com restrições a determinada área ou ponto de superfície terrestre, ela conceitua um objeto territorial, por exemplo: “parcelas de propriedade privada; áreas onde existem direitos tradicionais ou costumeiros; unidades administrativas como países, estados, distritos, municípios; zonas de proteção ambiental; zonas de uso da terra; áreas onde determinada exploração de recursos naturais é permitida”.

A noção da importância do conhecimento sobre o território é fundamental para a aplicação de políticas públicas, como podemos verificar em SANTOS (1994):

Vivemos com uma noção de território herdada da Modernidade incompleta e do seu legado de conceitos puros, tantas vezes atravessando os séculos praticamente intocados. É o uso do território, e não o território em si mesmo, que faz dele objeto da análise social. Trata-se de uma forma impura, um híbrido, uma noção que, por isso mesmo, carece de constante revisão histórica. O que ele tem de permanente é ser nosso quadro de vida. Seu entendimento é, pois, fundamental para afastar o risco de alienação, o risco da perda do sentido da existência individual e coletiva, o risco de renúncia ao futuro.

Sendo assim, o Estado deve se apropriar do conhecimento do território e seu uso para uma gestão coerente e aplicação adequada das políticas públicas.

Na etapa de montagem de agenda, o Programa Terra Legal teve antes que vencer um debate antigo sobre o papel do Estado na regularização fundiária de particulares na Amazônia Legal como ação mais assertiva, pois não havia clareza sobre os reais beneficiários. Entretanto, como aplicar outras políticas públicas se não se tem delimitado o aspecto territorial bem definido na Amazônia Legal, ou

seja, se a área é uma floresta pública, indígena, unidade de conservação, rio federal ou particular.

Por isso, na formulação da política, as pressões sobre qual melhor arranjo institucional desencadearam um debate interno entre a própria burocracia brasileira, onde diversas opções estruturais foram colocadas para decisão da Presidência da República.

Em seguida, sendo decidido um modelo híbrido dirigido pelo MDA e operacionalizado pelo INCRA, sendo destacado inicialmente cerca de 300 servidores divididos entre os 9 estados da Amazônia Legal e na Capital Federal para exercerem funções no Terra Legal, cumprindo a etapa da tomada de decisão.

A etapa anterior facilitou a implementação da política, pois a estrutura do INCRA já operava nas localidades abrangidas e já havia uma experiência no tema que era de seu domínio.

No último estágio, avaliação da política, verifica-se que o Programa Terra Legal se deparou com diversos entraves para cumprir seu papel. Um deles foi constatar que quase nenhuma gleba pública federal estava certificada pelo INCRA e registrada em cartório, outro grande entrave era a falta de manifestação oficial sobre cada área a ser titulada pelos órgãos afetados na Amazônia Legal.

Atualmente, o programa já georreferenciou 44 milhões de hectares de glebas e 18 milhões de hectares de destaques já destinados. Dos 120 milhões de hectares das áreas originárias na Amazônia Legal, 117 já foram incluídas para consulta à Câmara Técnica de Destinação para manifestação de interesse, ou seja, para destinação futura de toda a área, seja sob o aspecto ambiental como floresta pública, unidades de conservação, seja sob o aspecto social, como terras indígenas, quilombolas, seja sob o aspecto de regularização fundiária, como a doação a Municípios e regularização fundiária de particulares.

4 AGRICULTURA FAMILIAR E A DECLARAÇÃO DE APTIDÃO AO PRONAF

4.1 CONCEITO DE AGRICULTOR FAMILIAR

A política agrícola, anterior à década de 90, era direcionada aos setores mais capitalizados, visando melhoria do desempenho da balança comercial brasileira, impactando negativamente setores menos capitalizados, como a agricultura familiar. Esta situação não entrava na agenda governamental, ficando de fora das políticas públicas neste período, até mesmo por não possuir características definidas sobre o que era considerado agricultura familiar.

Portanto, o primeiro passo foi estudar e identificar de maneira objetiva o agricultor familiar. Então, por meio do Projeto de Cooperação Técnica entre o INCRA e a *Food and Agriculture Organization of the United Nations* - FAO entre 1996 e 1999 (FAO/INCRA, 1994), o perfil da agricultura familiar foi traçado seguindo metodologia de escolas francesas e compreendido pela análise da dinâmica das unidades familiares e assentados, bem como, seus sistemas de produção adotados em diversas regiões do país.

Estes estudos, conforme (GUANZIROLI *et al*, 2000), demonstrou que a agricultura no Brasil possuía grande diversidade em relação ao meio ambiente, aos produtores, à aptidão das terras e à infraestrutura, nos contextos regionais e inclusive dentro das próprias regiões. Fatos que corroboraram a necessidade de aprofundar o estudo da área geográfica agrária e implementar de forma ágil e efetiva os conhecimentos no processo de planejamento das políticas públicas rurais.

O conceito de agricultor familiar só foi definido na legislação no ano de 2006, com o artigo 3º da Lei 11.326 de 24 de julho de 2006 (BRASIL, 2006), que considera:

Art. 3. (...) agricultor familiar e empreendedor familiar rural aquele que pratica atividades no meio rural, atendendo, simultaneamente, aos seguintes requisitos:

I - não detenha, a qualquer título, área maior do que 4 (quatro) módulos fiscais;

II - utilize predominantemente mão-de-obra da própria família nas atividades econômicas do seu estabelecimento ou empreendimento;

III - (revogado)

III - tenha percentual mínimo da renda familiar originada de atividades econômicas do seu estabelecimento ou empreendimento, na forma definida pelo Poder Executivo;

IV - dirija seu estabelecimento ou empreendimento com sua família.

Foi também na segunda metade da década de 90 que houve uma preocupação mundial sobre a segurança alimentar, através de uma reunião entre diversos países que culminou em uma declaração mundial, que dentre os compromissos assumidos podemos destacar:

(...) a growing world population and the urgency of eradicating hunger and malnutrition call for determined policies and effective actions. A peaceful, stable and enabling political, social and economic environment is the essential foundation which will enable States to give adequate priority to food security, poverty eradication and sustainable agriculture, fisheries, forestry and rural development. Promotion and protection of all human rights and fundamental freedoms, including the right to development and the progressive realization of the right to adequate food for all and the full and equal participation of men and women are also indispensable to our goal of achieving sustainable food security for all. (FAO, 1996).

O Brasil fez parte desta construção com a entrega do Relatório Final da I Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, onde diversos pensadores puderam condensar suas ideias sobre como o país poderia ser reconhecido como um Estado que combate as causas da fome (CNSA, 1995).

Estes conceitos e bases de ação, discutidos na Itália, foram os pilares das Diretrizes Voluntárias para a Governança Responsável da Terra, dos Recursos Pesqueiros e Florestais no contexto da Segurança Alimentar Nacional - DVGT aprovadas na 38ª Sessão extraordinária do Comitê de Segurança Alimentar Mundial - CSA, em maio de 2012 (MDA, 2015), que listou alguns objetivos como:

Estas Diretrizes têm por objetivo:

1. Melhorar a governança fundiária, fornecendo orientação e informações sobre as práticas internacionalmente aceitas para os sistemas que tratam dos direitos de uso, da gestão e do controle da terra e dos recursos pesqueiros e florestais.
2. Contribuir para a melhoria e para a elaboração dos marcos políticos, bem como dos marcos jurídicos e organizativos, por meio dos quais se regulam os direitos de posse sobre os citados recursos.
3. Aumentar a transparência e melhorar o funcionamento dos sistemas de posse da terra.
4. Fortalecer as capacidades e o funcionamento dos órgãos executores; das autoridades judiciais; dos governos locais; das organizações de agricultores e produtores em pequena escala; dos pescadores e dos extrativistas; dos pastores; dos povos indígenas e de outras comunidades; da sociedade civil; do setor privado; das instituições acadêmicas e de todos aqueles que têm interesse na governança fundiária, bem como para promover a cooperação entre os atores mencionados (MDA, 2015).

Após tornarem mais claras as definições características da agricultura familiar, em 1995 foi implementado o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar - PRONAF, atendendo então de maneira específica o setor da agricultura familiar, que de maneira geral tem como objetivo a concessão de linhas de crédito subsidiado ao agricultor familiar, sendo o grande fomentador do desenvolvimento sustentável da agricultura familiar.

4.2 DA IDENTIFICAÇÃO OFICIAL DO AGRICULTOR FAMILIAR E ENQUADRAMENTO NO PRONAF

Para ser qualificado como agricultor familiar, oficialmente, é necessário possuir a Declaração de Aptidão ao Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar - DAP, que é o documento legal de identificação do agricultor familiar.

As regras para emissão da DAP estão definidas na Portaria SEAD 234 de 04 de abril de 2017, segundo alguns critérios como: a) área do estabelecimento, b) quantitativo da força de trabalho familiar e contratada, c) renda de origem no estabelecimento e fora dele e d) local de residência. Atualmente, a DAP concede acesso a diversas políticas públicas, sendo a porta de entrada a elas.

Conforme regras atualizadas pelo Banco Central do Brasil (BACEN, 2017), são beneficiários do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar - Pronaf “os agricultores e produtores rurais que compõem as unidades familiares de produção rural e que comprovem seu enquadramento mediante apresentação da Declaração de Aptidão ao Pronaf - DAP ativa”. A partir da identificação do agricultor, segue-se então à etapa de classificação, que pode ser em cinco grupos oficiais, conforme tabela 01 abaixo.

Tabela 01 - Grupo de classificação de agricultores para acesso a DAP.

Grupo	Classificação do agricultor
I - Grupo "A"	Agricultores familiares assentados pelo Programa Nacional de Reforma Agrária (PNRA) ou beneficiários do Programa Nacional de Crédito Fundiário (PNCF) que não contrataram operação de investimento sob a égide do Programa de Crédito Especial para a Reforma Agrária (Procera) ou que ainda não contrataram o limite de operações ou de valor de crédito de investimento para estruturação no âmbito do Pronaf.
II - Grupo "B"	Beneficiários que possuam renda bruta familiar nos últimos 12 meses de produção normal, que antecedem a solicitação da DAP, não superior a R\$20.000,00 (vinte mil reais) e que não contratem trabalho assalariado permanente.

III - Grupo "A/C"	Agricultores familiares assentados pelo PNRA ou beneficiários do PNCF que: tenham contratado a primeira operação no Grupo "A"; não tenham contratado financiamento de custeio, exceto no próprio Grupo "A/C".
IV - Agricultores familiares	<p>a) explorem parcela de terra na condição de proprietário, posseiro, arrendatário, comodatário, parceiro, concessionário do PNRA ou permissionário de áreas públicas;</p> <p>b) residam no estabelecimento ou em local próximo, considerando as características geográficas regionais;</p> <p>c) não detenham, a qualquer título, área superior a quatro módulos fiscais, contíguos ou não, quantificados conforme a legislação em vigor;</p> <p>d) obtenham, no mínimo, 50% da renda bruta familiar da exploração agropecuária e não agropecuária do estabelecimento;</p> <p>e) tenham o trabalho familiar como predominante na exploração do estabelecimento, utilizando mão de obra de terceiros de acordo com as exigências sazonais da atividade agropecuária, podendo manter empregados permanentes em número menor ou igual ao número de pessoas da família ocupadas com o empreendimento familiar;</p> <p>f) tenham obtido renda bruta familiar nos últimos 12 meses de produção normal, que antecedem a solicitação da DAP, de até R\$360.000,00 (trezentos e sessenta mil reais), considerando neste limite a soma de 100% do Valor Bruto de Produção (VBP), 100% do valor da receita recebida de entidade integradora e das demais rendas provenientes de atividades desenvolvidas no estabelecimento e fora dele, recebida por qualquer componente familiar, excluídos os benefícios sociais e os proventos previdenciários decorrentes de atividades rurais.</p>
V - Demais agricultores	<p>a) atendam, no que couber, às exigências previstas no tópico IV - Agricultores familiares - e que sejam:</p> <p>b) pescadores artesanais que se dediquem à pesca artesanal, com fins comerciais, explorando a atividade como autônomos, com meios de produção próprios ou em regime de parceria com outros pescadores igualmente artesanais;</p> <p>c) aquicultores que se dediquem ao cultivo de organismos que tenham na água seu normal ou mais frequente meio de vida e que explorem área não superior a 2 (dois) hectares de lâmina d'água ou, quando a exploração se efetivar em tanque-rede, ocupem até 500m³ (quinhentos metros cúbicos) de água;</p> <p>d) silvicultores que cultivem florestas nativas ou exóticas e que promovam o manejo sustentável daqueles ambientes;</p> <p>e) se enquadrem nas alíneas "a", "b", "d", "e" e "f" do tópico IV - Agricultores familiares - e que sejam:</p> <p>I - Extrativistas que exerçam o extrativismo artesanalmente no meio rural, excluídos os garimpeiros e fiscoadores;</p> <p>II - Integrantes de comunidades quilombolas rurais;</p> <p>III - povos indígenas;</p> <p>IV - Demais povos e comunidades tradicionais</p>

Fonte: Elaboração própria a partir das informações do BACEN (2017).

Todos os objetivos e debates conceituais sobre a agricultura familiar e seu desenvolvimento levam a uma relação fundamental entre o uso da terra para fins de produção sustentável e incentivo ao desenvolvimento econômico.

Este acúmulo de ideias é levado em consideração no momento governamental antes de prototipar as políticas públicas, bem como, aperfeiçoar e modernizar as já existentes. O desafio do poder público é imenso pois envolvem

diversos atores e múltiplos setores dentro do próprio governo tanto para gerir quanto para operacionalizar as políticas.

A articulação das melhores estratégias é remetida à Casa Civil da Presidência da República, que trabalha políticas públicas transversais envolvendo diversos ministérios.

5 METODOLOGIA

Este trabalho pretende verificar a política pública do Programa Terra Legal pelos seus beneficiários, bem como, checar se tais políticas estão de fato cumprindo seu papel a que se propuseram e transparecer se há algum ajuste ou melhoria a ser implementado.

Segundo (STRAUSS e CORBIN, 1997), o método de pesquisa é um conjunto de procedimentos e técnicas utilizados para se coletar e analisar os dados. A partir do método os objetivos se delineiam em meios para alcançá-los.

Através da ciência, é necessário refletir sobre a realidade. De acordo com (MINAYO, 1993), “é uma atitude e uma prática teórica de constante busca que define um processo intrinsecamente inacabado e permanente”. É um processo que sempre busca a realidade dos fatos, trasladando entre a teoria e as informações.

Quando da criação do Programa Terra Legal foi implementado o Sistema Terra Legal - SISTERLEG, para atender e processar todos os dados referentes aos resultados da política pública. O SISTERLEG tem como objetivo o desenvolvimento de todo processo de regularização fundiária da Amazônia Legal, fundamentando suas regras de negócio à luz dos dispositivos contidos na Lei 11.952, desempenhando a função de coleta de dados cadastrais, tramitação e acompanhamento do processo de titulação, sendo homologado pelo Governo em abril de 2009 (BRASIL, 2009a).

Todas as informações do SISTERLEG são registradas no Banco de Dados do Terra Legal, que utiliza a ferramenta tecnológica *PostgreSQL*, sistema gerenciador de banco de dados.

Dessa forma, entre os procedimentos realizados para a coleta dos dados objeto desta pesquisa estão as consultas avançadas e os cruzamentos de dados no Banco de Dados do Terra Legal com as bases de dados da DAP da Subsecretaria de Agricultura Familiar da SEAD e com os dados do Cadastro Ambiental Rural – CAR do Ministério do Meio Ambiente - MMA, instituído pela Lei 12.651/2012 (BRASIL, 2012).

O objetivo é verificar o alcance e interação das políticas públicas e traçar o perfil dos beneficiários do Programa Terra Legal que hoje giram em torno de 21 mil.

Espera-se que sejam esclarecidos os reflexos da regularização fundiária na Amazônia Legal para os agricultores familiares e se a política pública impulsiona os detentores do Título de Propriedade a outras políticas públicas, constatando que as políticas territoriais, ambientais e de fomento podem se relacionar e se complementar, alimentando a troca de informações entre as bases de dados.

Ou seja, verificar o potencial dos dados sobre o território, somado a pessoas, que constitui a força de trabalho, mais a política de concessão de crédito com a preservação do meio ambiente que contribuem para o desenvolvimento econômico e sustentável da região amazônica.

Na análise pretendida por este trabalho, está a demonstração de informações e dados para a comparação de três políticas públicas aplicadas à Amazônia Legal, atuando de forma integrada, quais sejam: regularização fundiária, cadastro da DAP para concessão de crédito rural e CAR.

6 RESULTADOS

Após uma análise teórica, este capítulo realiza uma abordagem empírica sobre informações quantitativas, tendo como base os dados oficiais do Programa Terra Legal, o cadastro da DAP e CAR, com o objetivo de medir a interação entre as ações de regularização fundiária, identificação de públicos atingidos e ações de regularização ambiental.

Os dados iniciais para o desencadeamento das análises referem-se a 21.051 títulos emitidos pelo Programa Terra Legal, os quais foram após tratamento de validação da base para cruzamento com a base da DAP, foi possível constatar que 27% dos beneficiários do Programa Terra Legal tem acesso a DAP, tabela 02 abaixo, configurando-se como público das ações voltadas para atendimento da agricultura familiar. Isto significa que mais de um quarto dos beneficiários da regularização fundiária que receberam seus títulos de propriedade são oficialmente identificados como agricultor familiar o que lhes possibilita acesso a programas específicos de crédito como PRONAF, entre outras.

Tabela 02. Número de Titulados que receberam DAP.

Beneficiários que possuem DAP	Total	%
Não	15.335	73%
Sim	5.716	27%
Total	21.051	100%

Fonte: Dados extraídos do SISTERLEG em dezembro/2017 e DAP em maio/2017.

Outro fato, constatado nas análises de cruzamento com a DAP, foi em relação a distribuição de área por tamanho em módulo fiscal em que dos 5.716 agricultores familiares com DAP e titulados, 76% possuem área de até 01 Módulo Fiscal, os quais, conforme o INCRA, são classificados como minifúndio, tabela 03.

Tabela 03 - Distribuição de área dos Titulados com DAP.

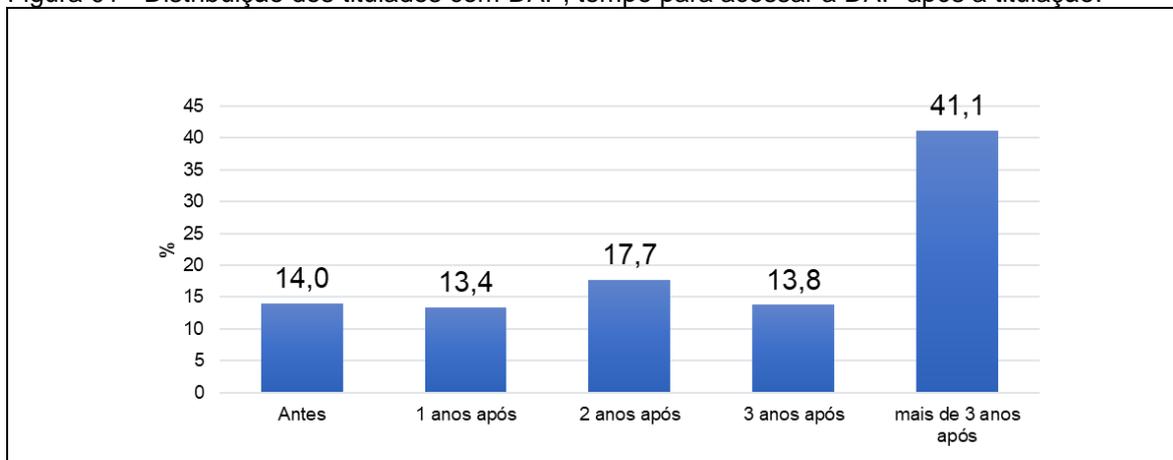
Área	Total	%
Até 1 MF	4.340	76%
> 1 até 4 MF	1.352	24%
Total	5.716	100%

Fonte: Dados extraídos do SISTERLEG em dezembro/2017 e DAP em maio/2017.

Torna-se importante destacar, referente aos agricultores familiares com título de propriedade, é a integração com o acesso à DAP, para terem acesso a uma série de políticas, programas e projetos, sob a gestão atualmente da Secretaria Especial de Agricultura Familiar e do Desenvolvimento – SEAD, órgão ao qual está vinculada a SERFAL, evidenciando a importância da política de regularização fundiária como uma das portas de integração para outras ações a este público em

específico. Este argumento se apoia pelo fato que 77% dos titulados com DAP somente buscaram ser reconhecidos como agricultores familiares após a etapa de regularização de suas propriedades, figura 01.

Figura 01 - Distribuição dos titulados com DAP, tempo para acessar a DAP após a titulação.



Fonte: Dados extraídos do SISTERLEG em dezembro/2017 e DAP em maio/2017.

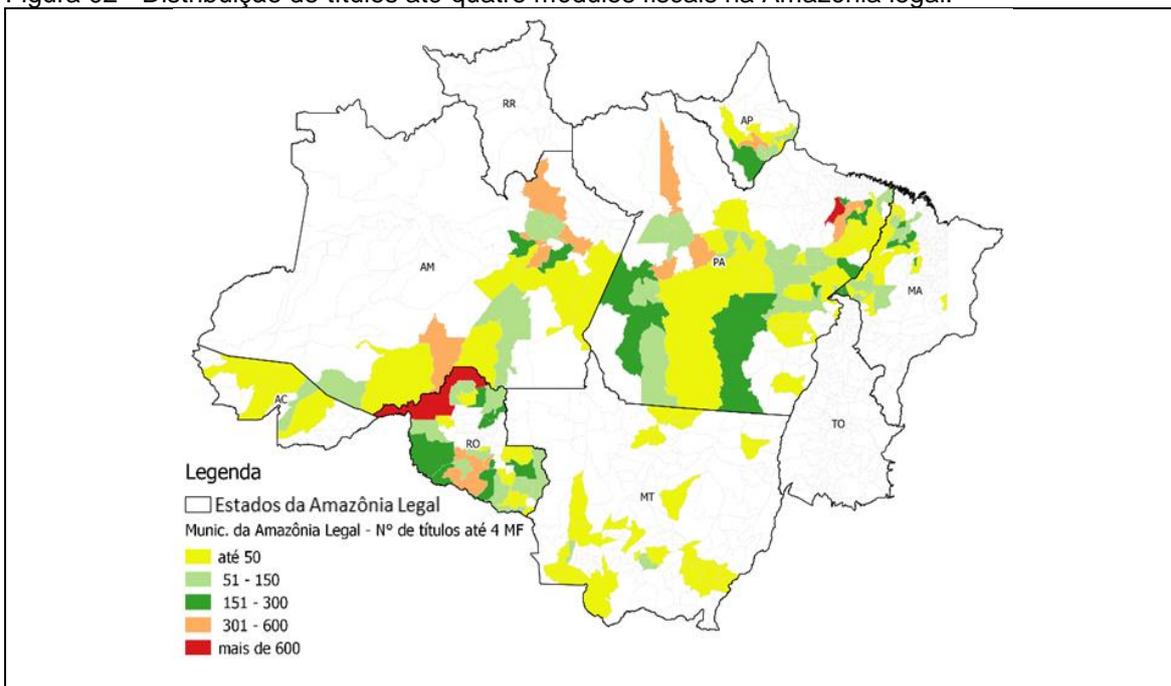
Outro fator relevante, em comparação com os titulados em geral e os que receberam DAP, é a abrangência dos municípios, que vão avançando pela região na medida em que os resultados do Programa Terra Legal são obtidos, conforme identificado na tabela 03. Nesta tabela, é possível perceber que a quantidade de municípios dos titulados com DAP é semelhante com a dos titulados até 4MF.

Tabela 04 - Número de município e títulos, segundo beneficiários da DAP com área até 4 módulos fiscais.

UF	Total de títulos até 4 MF com DAP		Total de títulos até 4 MF		Total de títulos	
	Nº de Municípios	Nº de Títulos	Nº de Municípios	Nº de Títulos	Nº de Municípios	Nº de Títulos
AC	4	59	5	177	5	179
AM	17	444	17	2.907	17	2.917
AP	8	199	8	803	8	803
MA	38	708	39	2.701	39	2.819
MT	16	102	27	411	27	459
PA	46	1.822	54	7.411	54	7.601
RO	33	2.099	33	5.315	33	5.372
TO	15	259	21	856	21	901
Amazônia legal	177	5.692	204	20.581	204	21.051

Fonte: Dados extraídos do SISTERLEG em dezembro/2017 e DAP em maio/2017.

Figura 02 - Distribuição de títulos até quatro módulos fiscais na Amazônia legal.

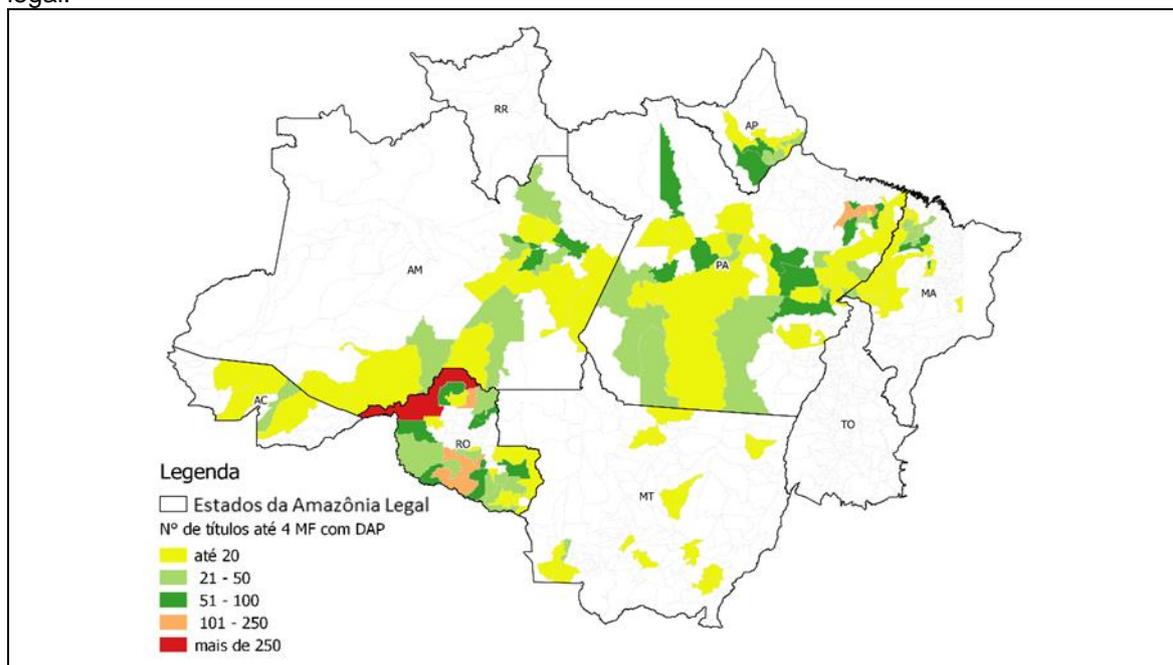


Fonte: Elaboração própria.

A figura 02 ilustra a informação da tabela 04, na distribuição dos titulados até 4 MF, por Município, sendo a área mais incidente em Porto Velho, Rondônia.

Analisando em comparação à figura 03, abaixo, que replica os dados dos titulados agora com DAP, a incidência quase que se repete, seguindo a mesma lógica de distribuição do quantitativo nos Municípios. É possível identificar a concentração do público alvo que está sendo beneficiado pelas duas políticas públicas de forma integrada, com objetivo de fomentar o pequeno produtor.

Figura 03 - Distribuição de títulos até quatro módulos fiscais de beneficiários com DAP na Amazônia legal.



Fonte: Elaboração própria.

A tabela 05, abaixo, tem por objetivo mostrar a naturalidade dos titulados pelo Terra Legal. Observa-se que 88% dos beneficiários são nascidos na Amazônia Legal, tanto do total quanto dos titulados com DAP, mostrando que a política atingiu os beneficiários do fluxo migratório de políticas anteriores, para o desenvolvimento da Amazônia.

Tabela 05 - Naturalidade dos titulados.

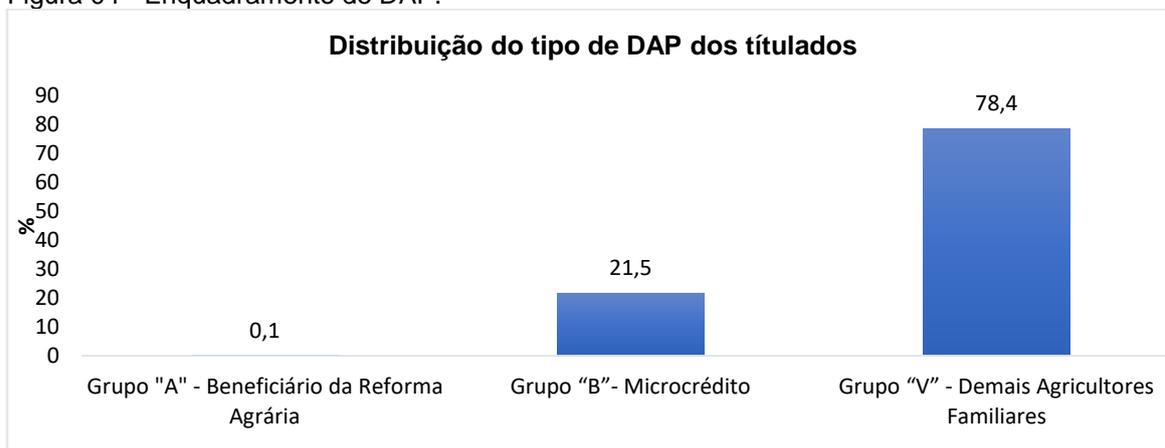
UF Naturalidade	Titulados com DAP	Titulados
AC	95	294
AL	12	41
AM	358	2.302
AP	184	730
BA	38	128
CE	22	111
DF	15	48
ES	84	175
GO	115	421
MA	694	2569
MG	69	245
MS	33	101
MT	157	656
PA	1.670	6.891
PB	2	11
PE	6	53
PI	26	107
PR	156	519
RJ	6	24
RN	5	30
RO	1664	4475
RR	12	40

RS	12	51
SC	17	77
SE	7	33
SP	87	297
TO	170	622
Total Geral	5.716	21.051
Nascidos na Amazônia Legal	5.004	18.637

Fonte: Dados extraídos do SISTERLEG em dezembro/2017 e DAP em maio/2017.

Em relação ao tipo ou enquadramento de DAP, figura 04 abaixo, os beneficiários estão, em sua maioria, enquadrados no grupo “V” - Demais agricultores familiares, citados na tabela 01 deste trabalho, e este fato vai de encontro ao requisito normativo, onde não podem ser regularizados ocupantes que já foram beneficiados com a reforma agrária por já possuírem crédito ou lote pelo INCRA, porém nestes casos há exceções devido a não atualização dos sistemas.

Figura 04 - Enquadramento de DAP.



Fonte: Dados extraídos do SISTERLEG em dezembro/2017 e DAP em maio/2017.

Observando a tabela 05 abaixo, considerando que os beneficiários até 1MF obtém o título gratuitamente, e que até 4MF o valor da propriedade é cobrado, sendo isento apenas das custas dos serviços topográficos, o georreferenciamento, chega-se a uma média de valor cerca de R\$ 20.000,00 cada título.

Tomando por base a renda anual dos titulados com DAP, a média gira em torno de R\$ 60.000,00, entre os titulados de 01MF a 04MF, em que o Estado do Mato Grosso é o de maior valor na comparação. Estes dados, no que tange à renda, confirmam o atendimento inicial da política do Pronaf sobre o teto que limita a renda anual, recortando realmente o público específico da agricultura familiar, setor menos capitalizado.

O teto atual de enquadramento da renda bruta anual para classificação como agricultor familiar está em R\$ 360.000,00, citado na tabela 01, ou seja, os

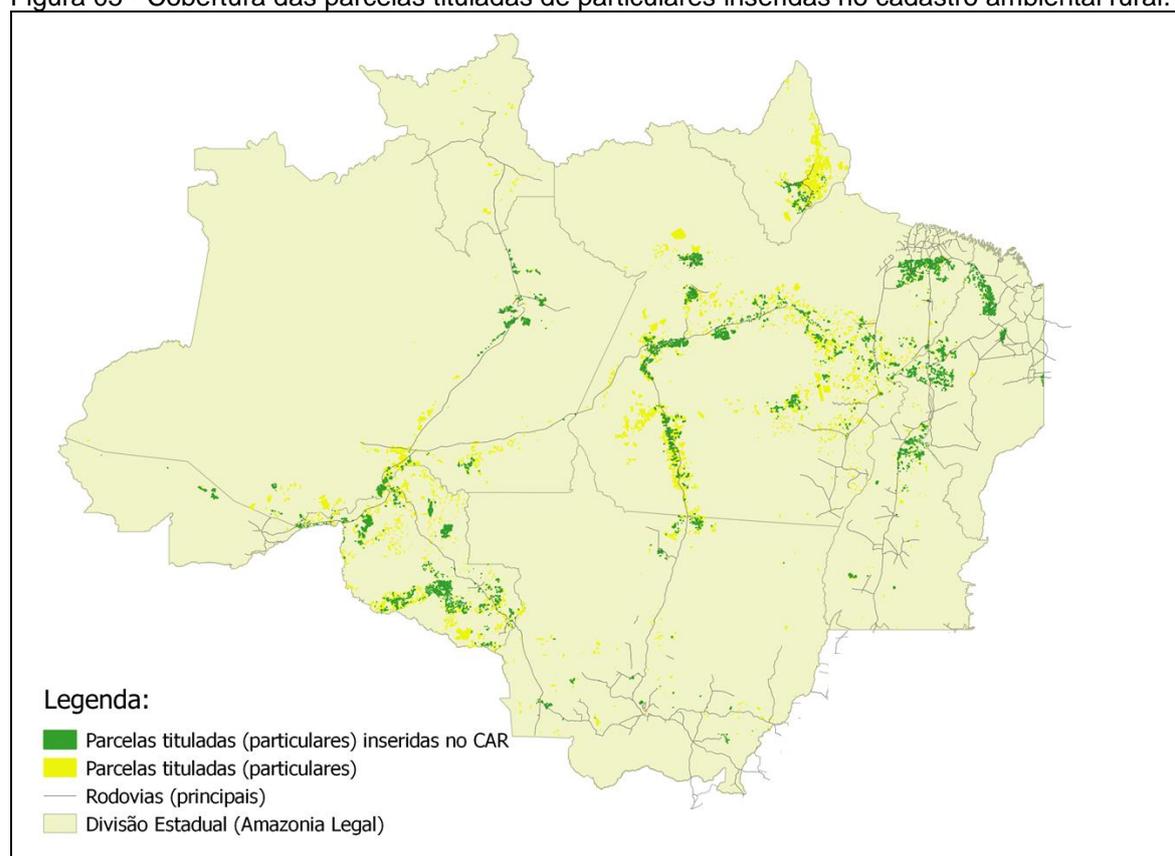
titulados detêm em média 17% desta renda anual. Estes agricultores titulados ainda precisam pagar o título e a prestação do crédito obtido.

Tabela 06 - Número de município e títulos, segundo beneficiários da DAP com área até quatro módulos fiscais.

UF	Média do Valor do Imóvel	Média de Renda Bruta Anual
AC	R\$ 596,21	R\$ 33.193,60
AM	R\$ 30.710,58	R\$ 46.897,93
AP	R\$ 2.107,51	R\$ 50.070,00
MA	R\$ 11.125,23	R\$ 39.539,65
MT	R\$ 30.051,36	R\$ 143.774,65
PA	R\$ 21.769,43	R\$ 45.317,17
RO	R\$ 29.647,67	R\$ 77.582,14
TO	R\$ 35.227,46	R\$ 46.580,69
Total	R\$ 23.763,79	R\$ 57.719,51

Fonte: Dados extraídos do SISTERLEG em dezembro/2017 e DAP em maio/2017.

Figura 05 - Cobertura das parcelas tituladas de particulares inseridas no cadastro ambiental rural.



Fonte: SIGEF e CAR, extraídos em 17/02/2018.

Tabela 07. Cruzamento dos titulados com CAR, por UF.

UF	CAR	Nº de Títulos	Taxa de cobertura (%)
AC	135	179	75%
AM	1.741	2.917	60%
AP	506	803	63%
MA	2.057	2.819	73%
MT	431	459	94%
PA	6.168	7.601	81%
RO	4.648	5.372	87%
TO	613	901	68%
Amazônia legal	16.299	21.051	77%

Fonte: Dados extraídos do SISTERLEG em dezembro/2017 e CAR em fevereiro/2018.

A figura 05 e a tabela 07 exploram a questão da interação dos titulados em relação à regularização ambiental, tendo como ponto de partida as propriedades que buscaram a regularidade ambiental por meio do CAR, os imóveis considerados foram os que parcialmente há uma interseção com o cadastro ambiental. Os dados do CAR são importantes para verificação de cláusulas estabelecidas e, neste contexto, há de se destacar a interação das bases de dados para um real acompanhamento dos titulados, pois constitui cláusula resolutiva do título o cumprimento das obrigações ambientais.

Com relação à cobertura das propriedades tituladas pelo programa com CAR, tabela 07, verifica-se uma adesão de 77% dos titulados ao cadastro ambiental rural, ressalta-se que não existe até o momento uma ação de obrigatoriedade pelo Programa Terra Legal para inserção das propriedades ao CAR. A concentração dos titulados com CAR em torno das rodovias reforça os aspectos sociais das políticas públicas voltadas aos agricultores familiares que foram incentivados pelo Governo brasileiro anteriormente, visando o desenvolvimento da região, fato já explorado no início deste trabalho.

Tabela 08 - Titulados com DAP e CAR.

UF	CAR	Nº de títulos com DAP	Área	% Título com DAP e CAR
AC	42	59	3.174	71%
AM	290	445	17.776	65%
AP	148	199	7.925	74%
MA	481	710	23.895	68%
MT	89	103	6.161	86%
PA	1.214	1.833	72.156	66%
RO	1.670	2.108	76.894	79%
TO	175	259	13.131	68%

Amazônia legal	4.109	5.716	221.113	77%
-----------------------	--------------	--------------	----------------	------------

Fonte: Dados extraídos do SISTERLEG em dezembro/2017, DAP em maio/2017 e CAR em fevereiro/2018.

A tabela 08 contém informações do cruzamento de dados das três políticas públicas em conjunto, ou seja, regularização fundiária com cadastro na DAP e cadastro ambiental rural. Ao analisar o efeito da integração das políticas públicas, conforme tabela, resta demonstrado que a integração das políticas é possível ser potencializada pelo compartilhamento dos dados, inclusive facilitando o monitoramento e avaliação. A junção das políticas pode ser debatida com diretrizes macro estratégicas, como comitês entre órgãos ou salas de situação bem coordenadas, pois envolvem diversos setores do poder público.

Tabela 09 - Distribuição da atividade econômica, por UF.

UF	Titulados	Área
AC	42	3.174
Agricultura (Permanente)	29	2.121
Pecuária	13	1.053
AM	290	17.776
Agricultura (Permanente)	239	10.699
Aquicultura	6	355
Barragem/Represa/Açude	1	51
Extrativismo	1	998
Fruticultura	2	147
Pecuária	38	5.323
Outra Atividade	3	203
AP	148	7.925
Agricultura (Permanente)	141	7.511
Aquicultura	6	205
Pecuária	1	209
MA	481	23.895
Agricultura (Permanente)	245	8.565
Aquicultura	7	357
Pecuária	228	14.966
Outra Atividade	1	7
MT	89	6.161
Agricultura (Permanente)	13	1.055
Fruticultura	1	2
Hortigranjeiro	1	100
Outra Atividade	1	87
Pecuária	72	4.827
Silvicultura	1	89
PA	1214	72.156
Agricultura (Permanente)	867	38.825
Aquicultura	32	2.704
Artesanato	1	37

Comercial	1	10
Fruticultura	2	19
Pecuária	256	26.965
Pesquisa	1	161
Produção de grãos	19	1.289
Outra Atividade	35	2.148
RO	1670	76.894
Agricultura (Permanente)	758	22.988
Aquicultura	45	1.688
Artesanato	1	5
Extrativismo	3	299
Fruticultura	3	24
Hortigranjeiro	11	113
Outra Atividade	6	272
Pecuária	837	51.293
Pesca	1	28
Produção de grãos	4	146
Silvicultura	1	37
TO	175	13.131
Agricultura (Permanente)	93	6.084
Aquicultura	3	119
Fruticultura	2	11
Outra Atividade	3	195
Pecuária	74	6.721
Total Geral	4109	221.113

Fonte: Dados extraídos do SISTERLEG em dezembro/2017.

A tabela 09 acima representa a atividade econômica exercida por Unidades da Federação. Há de se destacar a agricultura permanente, respondendo por 59% dos titulados com DAP e CAR, e a pecuária com 37% do total geral. Isto demonstra que a maioria dos beneficiários estão incluídos nas atividades incentivadas economicamente.

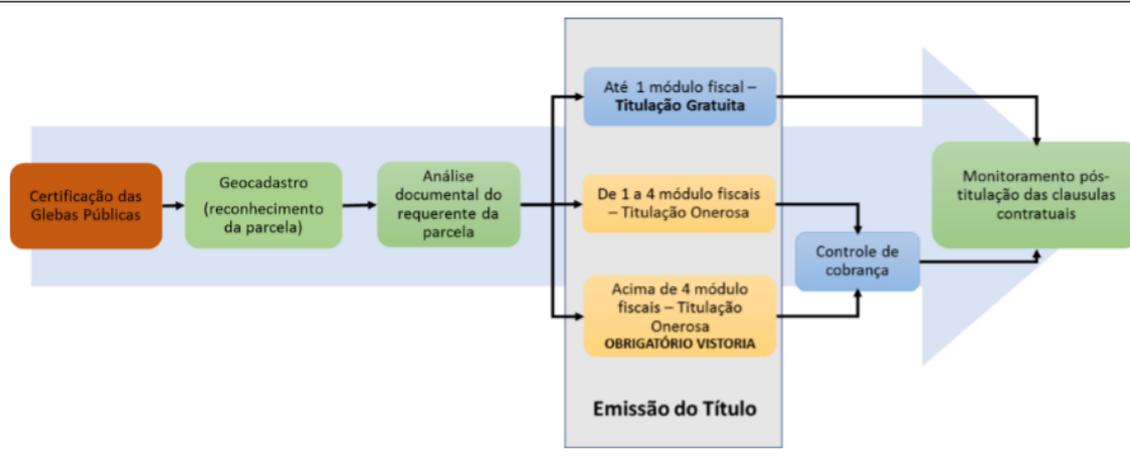
7 DISCUSSÕES

As preocupações na Amazônia brasileira vêm sendo historicamente atreladas ao número de conflitos em torno da propriedade da terra e de seus recursos naturais, sendo que os reflexos acumulados de tais comportamentos acabam por impactar na manutenção da floresta e na destinação de terras aos seus ocupantes, de forma mansa e pacífica.

Sobre o contexto de criação do Programa Terra Legal Amazônia, tendo como objetivo a destinação e a regularização fundiária das terras públicas federais na Amazônia Legal, algo em torno de 60 milhões hectares, destaca-se também que, após a destinação de áreas para o interesse público e social, é promovido o reconhecimento de ocupantes que cumprem com os requisitos legais e os resultados da análise demonstra que o Programa Terra Legal, a cada ano, vem ampliando o número de beneficiários enquadrados como agricultores familiares de áreas regularizadas (ANDRADE *et al.*, 2016).

Sobre as etapas do Programa Terra Legal, conforme figura 06, é enfatizada a necessidade do acompanhamento das cláusulas resolutivas, constituindo um monitoramento tanto da cobrança dos títulos quanto do cumprimento da legislação ambiental (NASCIMENTO *et al.*, 2017)

Figura 06 - Principais fases do Programa Terra Legal para emissão de títulos de terra.



Fonte: (NASCIMENTO *et al.*, 2017).

Em ambos os estudos se evidencia que “a regularização da posse da terra é percebida como principal condição para o ocupante tomar consciência de seus direitos e, portanto, suas obrigações em relação à sua terra, incluindo a

conformidade ambiental e a administração territorial”, constatando que “a falta de segurança jurídica da terra constitui-se em uma das causas geradoras de violência verificada nas estatísticas existentes”.

Quando o beneficiário recebe o título, é possível monitorar o cumprimento das cláusulas, com a propriedade georreferenciada, ou seja, a regularização fundiária afasta a degradação ambiental anônima.

Conforme abordado neste trabalho, a política pública de regularização fundiária pode ser indutora para demais políticas públicas como a de concessão de crédito rural, a de proteção ambiental, e ainda outras de gestão territorial.

8 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este artigo buscou demonstrar a importância da política de regularização fundiária aplicada ao Programa Terra Legal como forma de indução para a integração com outras políticas públicas e contribuir para futuras pesquisas.

O estudo do tema regularização fundiária parte de dois grandes aspectos: o da regularidade da propriedade e da regularidade do ocupante. O resultado somente é alcançado, ou seja, emitido o título de domínio quando os dois aspectos são validados. Não se pode validar o título a um ocupante em uma área que já está destinada, bem como, não se pode titular o ocupante que não preenche os requisitos da regularização fundiária.

As limitações encontradas neste trabalho foram, por exemplo, checar outros tipos de cruzamentos com o cônjuge do beneficiário em relação às outras políticas, bem como, avaliar, na visão do titulado, se houve ganho a partir do acesso às políticas públicas. Outra restrição identificada é a enorme quantidade de dados manipulados neste trabalho, com dados espaciais e literais sobre ocupantes e parcelas georreferenciadas.

A pesquisa poderia avaliar ainda dados cartográficos de outras políticas públicas, como a de combate ao desmatamento, outra temática sobre Amazônia Legal. É possível também uma verificação, no futuro, sobre os reflexos das políticas públicas para o desenvolvimento municipal, incentivando uma relação entre os entes federativos.

Este artigo propõe um caminho para estudos vindouros sobre a comparação de gestão entre políticas públicas associadas e a efetividade da integração de políticas públicas na Administração Pública Federal, envolvendo diversos órgãos e delimitando suas atuações e seus sombreamentos.

Um desafio complexo, como atuar na região amazônica, que depende de um grau de assertividade elevado por parte do Governo Federal na escolha de atuação, que conta com diversas políticas públicas e fazem parte de um sistema que inclui vários atores e interesses.

Ao analisar o efeito da integração das políticas públicas, verificou-se que é possível integrá-las através do compartilhamento de dados, facilitando o acompanhamento e execução, retroalimentando para avaliação das políticas.

9 REFERÊNCIAS

ANDRADE, Lucia Cristina Gama de; NASCIMENTO, Marcus Vinicius Boente do; CARMO JR, Otavio Moreira do; PIRES, Mauro Oliveira. **Programa Terra Legal – quem são os beneficiários da regularização fundiária na Amazônia Legal?** Seminário Governança de Terras e Desenvolvimento Econômico. Departamento de Economia. Universidade de Campinas. Campinas/São Paulo, 2016.

BANCO CENTRAL DO BRASIL. **FAQ - Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar – Pronaf.** Disponível em: <http://www.bcb.gov.br/pre/bc_atende/port/PRONAF.asp#2>. Acesso em: 17 fev. 2018.

BAUMGARTNER, Frank R; JONES, Bryan D. **Agendas and Instability in American Politics.** Chicago, University of Chicago Press. 1993.

BRAGA, Maíra Esteves. **Regularização Fundiária na Amazônia Legal: alguns aspectos relevantes.** Conteúdo Jurídico, Brasília-DF: 21 jun. 2014. Disponível em: <<http://www.conteudojuridico.com.br/?artigos&ver=2.48706&seo=1>>. Acesso em: 14 fev. 2018.

BRASIL. **Constituição Federal.** Brasília. 1988.

_____. Lei 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;** institui mecanismos para aprimorar a eficiência dos procedimentos de alienação de imóveis da União; e dá outras providências.

_____. Lei 12.651, de 25 de maio de 2012. **Dispõe sobre a proteção da vegetação nativa**; altera as Leis nos 6.938, de 31 de agosto de 1981, 9.393, de 19 de dezembro de 1996, e 11.428, de 22 de dezembro de 2006; revoga as Leis nos 4.771, de 15 de setembro de 1965, e 7.754, de 14 de abril de 1989, e a Medida Provisória no 2.166-67, de 24 de agosto de 2001; e dá outras providências.

_____. Decreto nº 7.255, de 04 de agosto de 2010. **Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções Gratificadas do Ministério do Desenvolvimento Agrário**, e dá outras providências.

_____. Lei 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**. Brasília. 2009.

_____. Lei nº 11.326, de 24 de julho de 2006. **Estabelece as diretrizes para a formulação da Política Nacional da Agricultura Familiar e Empreendimentos Familiares Rurais**.

_____. Plano Amazônia Sustentável. **Diretrizes para o desenvolvimento sustentável da Amazônia brasileira** Brasília, 2006.

_____. Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002. **Institui o Código Civil**.

_____. Lei nº 1.806, de 06 de janeiro de 1953. **Dispõe sobre o Plano de Valorização Econômica da Amazônia**. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/>. Acesso em: 17 fev. 2018.

CANUTO, Antônio. **Conflitos no Campo – Brasil**, 2016. Disponível em: <https://www.cptnacional.org.br/component/jdownloads/send/41-conflitos-no-campo-brasil-publicacao/14061-conflitos-no-campo-brasil-2016?Itemid=0>. Acesso em: 17 fev. 2018.

CONSELHO NACIONAL DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL.
Relatório Final da I Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, 1994. Disponível em: <
<http://www4.planalto.gov.br/consea/eventos/conferencias/arquivos-de-conferencias/1a-conferencia-nacional-de-seguranca-alimentar-e-nutricional/1-conferencia-completa-ilovepdf-compressed.pdf>. Acesso em: 17 fev. 2018.

FOOD AND AGRICULTURE ORGANIZATION OF THE UNITED NATIONS.
Declaração de Roma Sobre a Segurança Alimentar Mundial e Plano de Ação da Cimeira Mundial da Alimentação. Disponível em: <
<http://www.fao.org/docrep/003/w3613e/w3613e00.HTM>>. Acesso em: 17 fev. 2018.

FOOD AND AGRICULTURE ORGANIZATION OF THE UNITED NATIONS-
INSTITUTO NACIONAL DE COLONIZAÇÃO E REFORMA AGRÁRIA.
Diretrizes de políticas agrárias e desenvolvimento sustentável. Versão resumida final do projeto UTF-BRA/ 36. Brasília, 1994.

GUANZIROLI, Carlos Enrique; BUAINAIN, Antonio Marcio; DI SABBATO, Alberto.
Dez anos de evolução da agricultura familiar no Brasil: (1996 e 2006). Rev. Econ. Sociol. Rural [online]. 2012, vol.50, n.2, pp.351-370. ISSN 0103-2003. <http://dx.doi.org/10.1590/S0103-20032012000200009>.

HOWLETT, M.; RAMESH, M.; PERL, A. **Política Pública: seus ciclos e subsistemas**. Rio de Janeiro. Ed. Elsevier, 2013.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Amazônia Legal. Geografia. Áreas especiais**. Disponível em:
<http://www.ibge.gov.br/home/geociencias/geografia/amazonialegal.shtm>. Acesso em: 17 fev. 2018.

INSTITUTO NACIONAL DE COLONIZAÇÃO E REFORMA AGRÁRIA. **Carta de Serviços.** Disponível em:

<http://www.incra.gov.br/sites/default/files/carta_servicos_incra_12_09.pdf>

. Acesso em: 17 fev.2018.

KINGDON, John. **Agendas, Alternatives, and Public Policies.** 3a. Ed. New York: Harper Collins. (2003) [1984].

LAMARCHE, H. (Coord.). **Agricultura Familiar: Comparação Internacional. A Exploração Familiar no Brasil.** BRUMER, A.; DUQUE, G.; LOURENÇO, F..A.; WANDERLEY, M. de N. B.; Editora da Unicamp. São Paulo. 1993.

MAHAR, D. J.; **Desenvolvimento Econômico da Amazônia: uma análise das políticas governamentais.** Rio de Janeiro: IPEA, 1978.

MARRA, Tiago. Cadastro Territorial no Brasil: modelagem de posse e propriedade a partir do Modelo para o Domínio da Administração de Terras (LADM, ISO 19152). **Dissertação de Mestrado.** Departamento de Geografia da Universidade de Brasília, área de concentração Geoprocessamento – UNB. Brasília. 2017.

MATTEI. L.; **Políticas de Apoio ao Desenvolvimento da Agricultura Familiar no Brasil: O caso Recente do Pronaf.** UFSC. Florianópolis, 2005.

MINAYO, Maria Cecília de Souza. **O desafio do conhecimento.** São Paulo: Hucitec, 1993.

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO. **Diretrizes Voluntárias para a Governança Responsável da Terra, dos Recursos Pesqueiros e Florestais no contexto da Segurança Alimentar Nacional (DVGT).**

Disponível em: <

www.mda.gov.br/sitemda/sites/sitemda/files/user_img_19/Diretrizes%20web.pdf>.

Acesso em: 17 fev. 2018.

NASCIMENTO, Marcus Vinicius Boente do; ANDRADE, Lucia Cristina Gama de; Roger Augusto de, CAMARGO. **SIGEF: COBRANÇA DOS TÍTULOS ONEROSOS DO PROGRAMA TERRA LEGAL**. Seminário Governança de Terras e Desenvolvimento Econômico. Departamento de Economia. Universidade de Campinas. Campinas/São Paulo, 2017.

PARSONS, D. W.; **Public policy : an introduction to the theory and practice of policy analysis**. Aldershot, UK ; Brookfield, Vt., US : Edward Elgar, 1995.

SANTOS, Milton. **Técnica, espaço, tempo: globalização e meio técnico-científico informacional**. São Paulo: HUCITEC, 1994.

SECRETARIA ESPECIAL DE AGRICULTURA FAMILIAR E DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO. **O que é a agricultura familiar**. Disponível em: <<http://www.mda.gov.br/sitemda/noticias/o-que-é-agricultura-familiar>>. Acesso em: 17 fev. 2018.

STRAUSS, A.; CORBIN, J. **Metodologia da Teoria Fundamentada. Traduzido por Frederico José Andries Lopes, 1997**. Disponível em: <http://fredlopes.com.br/arquivos/traducoes/pesquisa_qualitativa/met_teor_fundamentada.pdf>. Acesso em: 17 fev. 2018.

Marcus Vinicius Boente do Nascimento
Graduado (2010). Coordenador Geral Administrativo da Superintendência Nacional de Regularização Fundiária na Amazônia Legal – INCRA. marcusboente@gmail.com