



## XXII Encontro Nacional de Pesquisa em Ciência da Informação – XXII ENANCIB

ISSN 2177-3688

### GT-5 – Política e Economia da Informação

#### DO HÚMUS AO HUMANO: O REGIME DE INFORMAÇÃO FUNDIÁRIO BRASILEIRO

#### *FROM HUMUS TO HUMAN: THE LAND INFORMATION REGIME IN BRAZIL*

Monique Figueira. IBICT. UFRJ.

Bastiaan Reydon. Unicamp. Kadaster.

#### **Modalidade: Trabalho Completo**

**Resumo:** O território brasileiro é alvo de disputas violentas, mas nem o Estado sabe ao certo quem tem o direito legal ou se os títulos de propriedade são legítimos. Aqui, a informação sobre a posse da terra está dispersa por diversos registros e cadastros sem interoperabilidade. O problema nos leva a considerar o documento como algo não fixo em si mesmo, porém elemento de um circuito ampliado, parte de leis e ferramentas em profusão que não alteram a lógica de transformar bens comuns em propriedade privada. O artigo visa propor o conceito de regime de informação fundiário e caracterizá-lo pelo estudo do caso brasileiro, nomeando seus principais atores e normas à luz do embasamento teórico da economia política da informação. A metodologia envolveu análise documental (leis e mídia), bem como entrevistas abertas com especialistas do assunto, que confirmam a aplicabilidade do conceito. O caos dos dados fundiários brasileiros é amplamente estudado em outras áreas do conhecimento mas não na ciência da informação. Nosso campo tem a contribuir a partir da abordagem materialista dialética, no sentido de tentar superar a perspectiva tecnicista de algo primordial à vida e estrutural para a desigualdade socioeconômica.

**Palavras-Chave:** Regime de Informação. Território. Documento. Economia política da informação.

**Abstract:** The Brazilian territory suffers violent disputes where not even the State can guarantee who has the legal right nor if the titles are legitimate. Here, information about land possession is dispersed across several registries and cadastres without interoperability. The problem leads us to consider the document as something not fixed in itself, but part of an expanded circuit, successive laws and tools in profusion which do not alter the conformist logic of transforming common good in private property. The paper aims to propose the concept of land information regime and characterize the Brazilian case study, naming its main actors and regulations in light of the theoretical basis from the political economy of information. The methodology involved documental analysis (laws and media), as well as open interviews with experts, confirming the concept applicability. The chaos in our land tenure data is widely studied in other knowledge domains but not in information sciences. Our field can contribute with the dialectical materialist approach, in the sense of overcoming the technicist perspective of something primordial for life and structural for socioeconomical inequality.

**Keywords:** Information regime. Territory. Document. Political economy of information.

## 1 INTRODUÇÃO

Não só na etimologia o humano vem do húmus. A terra é âmbito elementar da vida, mas estamos desconectados, e a ideologia dominante também desconecta a informação. O



artigo propõe o conceito de regime de informação fundiário, aplicado ao caso nacional, a partir da crítica da economia política da informação. Frente o cenário global de espoliação capitalista e desancoramento, o Brasil conta com um débil regime de informação fundiário, questão estrutural que abre espaço para problemas de toda ordem, como concentração da terra, genocídio de comunidades tradicionais, especulação, grilagem, desmatamento, insegurança jurídica e também insegurança alimentar, mesmo no país mais biodiverso do mundo. O conhecimento adequado do território, bem como de seus atores, normativas e valores principais, coloca-se como condição imprescindível para tomada de decisão pública e promoção de direitos sociais.

A pesquisa partiu da inexistência de dados abertos sobre a propriedade da terra no Brasil, considerando áreas rurais e urbanas. Ao analisar a informação governamental em 122 países, o Índice Global de Dados Abertos apontou a propriedade da terra como um dos critérios mais sigilosos do mundo (RUEDIGER; MAZOTTE, 2018, p. 62). No caso brasileiro, a informação fundiária está dispersa por múltiplas bases, registros e cadastros<sup>1</sup> temáticos de diferentes órgãos, sem interoperabilidade. Aqui as leis e políticas de informação relacionadas ao território não estão unificadas; nem o poder público tem ciência da realidade fundiária nacional.

O artigo está dividido em duas seções. A primeira apresenta o conceito de regime de informação fundiário na tentativa de sintetizar as múltiplas relações que orbitam o tema, atravessando atores estatais e não estatais, bem como leis e instituições frente a práticas tradicionais reminiscentes. Inicialmente consideramos o circuito ampliado do documento entre o sentido ideal de democracia e a indisciplina real dos registros, já que os dados não podem ser interpretados em si mesmos mas fazem parte de uma cadeia maior, condicionada por forças políticas e econômicas. Por outro lado, o que não se registra pode permanecer latente nas lutas das populações marginalizadas.

A segunda seção resume alguns marcos históricos e jurídicos que levam à dispersão dos cadastros sobre a terra no Brasil. Não é objetivo da pesquisa remeter à historiografia do tema, devidamente elaborada nas fontes citadas, mas apenas destacar os principais

---

<sup>1</sup> O registro de imóveis é realizado pelos cartórios e gera o direito legal de propriedade privada, ato que confere publicidade e legalidade à transação. Já os cadastros não reconhecem direito de propriedade e são meramente informativos, inventariam dados com diferentes finalidades político-administrativas dos vários órgãos que lidam com a terra nos âmbitos municipal, estadual e federal.



momentos do imbróglio persistente no nosso regime de informação fundiário. O Brasil não possui um órgão que detenha conhecimento sobre o uso do seu território rural e urbano. Sem a adequada governança da terra, ficam impossibilitadas as inúmeras políticas relacionadas à interação saudável e justa da sociedade com seu ambiente.

## **2 O CIRCUITO AMPLIADO DO DOCUMENTO ENTRE A DEMOCRACIA E A INDISCIPLINA**

O mundo inteiro está em permanente conexão, de modo que a totalidade se configura por um sistema de signos expressos em múltiplos suportes, sejam orais, textuais ou gráficos. Apesar de tamanha variedade na vida concreta, as sociedades modernas tendem a conceber ou priorizar como informação somente aquela que está impressa na escrita. Contudo, também a voz possui um suporte ao apoiar-se momentaneamente na matéria, ainda que as ondas sonoras se propaguem e se dissipem muito mais rápido que um papel ou chip eletrônico. De qualquer maneira, a maior estabilidade da forma escrita não diminui a relevância e legitimidade da forma oral ou pictórica, mas outros modos de perceber a informação desaparecem quando uma racionalidade única é imposta.

Eis que ocorrem algumas perdas na tradução ao se tentar enquadrar no direito moderno práticas pautadas na oralidade, consideradas desprovidas de escrita. Por outro lado, Leda Martins atesta que “não existem culturas ágrafas. [...] A palavra é índice do saber e não se petrifica num depósito ou arquivo imóvel, mas é concebida cineticamente” (MARTINS, 2003, p. 76-8). Para a perspectiva indígena, por exemplo, o relacionamento com a terra se impõe como premissa indissociável da existência coletiva, mas tal costume não elaborou títulos de propriedade privada, nem as aldeias possuem limites precisos com medição técnica. A Constituição garante os direitos originários, ou seja, confirma a prerrogativa como anterior ao próprio Estado, mas estar fora da racionalidade jurídica e documental significa mais uma camada de precariedade e de instabilidade socioeconômica.

Em plenária sobre demarcação de terras indígenas na Câmara Federal, o então deputado do PMDB Alceu Moreira encenou o rebaixamento da tradição oral como valor jurídico legítimo. Para o comerciante gaúcho, os relatórios da FUNAI são fraudulentos, elaborados por impostores com interesses privados: “O índio faz uma narrativa sem nenhum referencial histórico e parte daí o laudo antropológico. Um laudo imemorial, em memória oral, alguém conta uma história e normalmente é falcatrua” (MOREIRA, 2013). A história brasileira o desmente: foram os povos nativos aqueles lesados pelo cercamento de terras e titulação



falsa. Antigos problemas estruturais da nação, mas o cenário da informação fundiária brasileira é de baixa confiabilidade, repleto de grilagem e fraude. Os dados sobre a terra estão dispersos entre diferentes cadastros e registros de órgãos públicos e também privados, como os cartórios, gerando conflito de interesses e desarticulação entre sistemas.

No Brasil, a especulação da terra é extremamente rentável e de baixo risco (REYDON, 2014, p. 728). O lado predatório, característico do modo de produção, refere-se principalmente ao saque das formações sociais não capitalistas. David Harvey (2013) resgata a diferença chave elaborada por Rosa Luxemburgo entre a exploração do trabalhador no momento da produção, que costuma ser o foco da crítica anticapitalista, e a acumulação por meio da força, da fraude, da predação e do roubo de bens, mais associada à análise sobre a acumulação primitiva. Enquanto Marx tendeu a situar a acumulação primitiva no início do capitalismo, para Rosa esses dois aspectos estão “organicamente vinculados, [...] a história do capitalismo só pode ser apreciada considerando-os em conjunto” (HARVEY, 2013, p. 23).

No horizonte para justiça, a livre expressão e a preservação adequada das diversas formas de conhecimento é condição para a cidadania e soberania nacional. Gustavo Saldanha (2020, p. 7) define a democracia documentária como “uma cartografia dialética metainformacional do povo, de sua terra e de seus gestos”. Porém, na prática a documentação está estreitamente ligada ao desenvolvimento do capitalismo industrial. Seguindo o legado marxista, Robert Estivals (1981) entende o documento na conjuntura da totalidade. Para o autor, não existe “conhecimento fixo em si” (Ibidem, p. 126), o conteúdo em potencial só surge no momento da decifração, quando entram variáveis externas. De modo ampliado, o circuito do documento se forma pela dinâmica da vida em sua completude social, política, econômica, ou seja, condicionado pelo sistema global de distribuição de recursos e mercadorias: “A transferência do conhecimento escrito passa pela estrutura econômica da edição; a renovação da atividade empresarial passa pela intervenção da informação, graças a um serviço de documentação” (Ibidem, p. 131).

Estivals (Ibidem, p. 137) diferencia o escrito e o documento como dialeticamente contraditórios e complementares. Aqui seguimos caminho semelhante, contrapondo não o escrito ao documento, mas o expresso ao documento, visando também incorporar aquilo que se expressa não de maneira impressa, que se manifesta na oralidade, no pictórico, ou em qualquer ato fora da codificação verbal (como populações tradicionais que comunicam



narrativas por performances ou grafismos corporais). De um lado, aquilo que está expresso e, de outro, aquilo que está documentado compõem "zonas distintas da comunicação" (ESTIVALS, 1981, p. 147), "dupla rede superestrutural, cujos elementos estão interrelacionados, atuando no conjunto da população" (Ibidem, p. 139).

A classe dominante intervém não apenas no plano ideológico, mas regulamenta a edição da produção social ao criar e manter um circuito conformista do documento (Ibidem, p. 136). De viés corporativo, a abordagem tecnicista da informação e comunicação se esquivava da crítica da economia política. Enquanto isso, também as classes dominadas criam um circuito ideológico de oposição ou mantêm a resistência com formas de organização pré ou anti-capitalistas. Se populações marginalizadas podem passar uma vida inteira sem documentos oficiais básicos que provem sua existência, quem dirá fazer parte do circuito legal de apropriação dos recursos comuns. De qualquer modo, grupos pauperizados seguem ocupando favelas, imóveis abandonados e terrenos improdutivos a despeito da devida titulação. Aldeamentos indígenas não possuem originalmente polígonos precisos, mas essa forma de se relacionar com o território fica fragilizada frente à racionalidade imposta, apesar de tampouco os dados oficiais atenderem a critérios rigorosos de confiabilidade.

A indisciplina da documentação fundiária é generalizada e remonta ao período colonial (COSTA NETO, 2006). A fim de visualizar os atores e forças presentes nesse circuito ampliado do documento, a ideia de regime permite destacar o embate de poder e as assimetrias de valor e visibilidade. O conceito de regime de informação aparece com frequência na ciência da informação, sendo aplicado a diversos problemas do campo. Aqui também o consideramos pertinente por enfatizar não estruturas fixas, mas os processos e relações que permeiam a prática informacional em um dado arranjo sociopolítico.

Em artigo seminal, Bernd Frohmann (1995, p. 2) apontava o crescimento descoordenado na década de 1980 de sistemas de informação díspares entre si e com frequência ineficientes. Porém, não surpreende a ausência de políticas de informação planejadas nacionalmente, já que o atual modelo econômico entende a informação como *commodity* e o Estado mero facilitador da acumulação privada de capital. A abordagem instrumental recorrente reduz um processo complexo de dominação à implementação de novas tecnologias, ao aumento do acesso a documentos governamentais ou melhoria da comunicação entre órgãos e departamentos. Assim, Frohmann (1995, p. 5) caracterizou como



regime de informação “qualquer sistema ou rede mais ou menos estável em que a informação flui por canais determináveis de produtores específicos, através de estruturas organizacionais específicas, para usuários específicos”. O autor propõe o alargamento interdisciplinar das políticas de informação para além da ciência da informação, a fim de superar a fragmentação e desenvolver uma base teórica de pesquisa.

Aprofundando o debate, para Nélide González de Gomez (2012, p. 44-9) o regime de informação reflete o modo dominante a combinar elementos sociais heterogêneos: sujeitos estatais, não-estatais e organizações com práticas e regras diversas, em um processo de transformação de longo alcance e expansão indefinida. Entretanto, tal concepção abrangente não é relativista. Apesar de inúmeros atores públicos e privados, Sandra Braman (2004, p. 12) diferencia que o regime se manifesta de fato quando toma corpo no campo jurídico. Afinal, o poder estrutural é exercido pela manipulação do mundo social através de leis e instituições, mas não elimina o que continua latente nas lutas de classes – os discursos e demandas de populações silenciadas, exploradas e dizimadas pelas práticas mercantis que há séculos cercam o território e a informação contra-hegemônica.

Especialmente no caso da terra, o regime de informação abarca um regime de vida, englobando as distintas práticas cotidianas de produção e intercâmbio. Abrange a criação da informação, aspecto constitutivo da organização social, mas também um modo de dominação através da destruição da informação, desde "inscrições sem tratamento, documentos sem disseminação, até a eliminação de registros acerca do patrimônio natural e cultural das populações nativas" (GONZÁLEZ DE GOMEZ, 2012, p. 48). Assim, buscamos compreender o novelo da propriedade da terra brasileira para além das limitações técnicas dos registros oficiais, considerando os critérios de valor e de verdade que sustentam um regime de informação fundiário frágil, inconsistente e de baixa confiabilidade.

### **3 NO INÍCIO ERA TUDO LUSO: INTRANSPARÊNCIA DOS DADOS FUNDIÁRIOS NO BRASIL**

Nesta seção a tarefa hercúlea será resumir o conto do vigário, ou melhor, o histórico da informação fundiária no Brasil que se inicia com o Registro do Vigário ou Paroquial. Durante o sistema de sesmaria aqui vigente por três séculos, o Estado concedia gratuitamente os lotes com a exigência de que as terras fossem cultivadas, mas tal medida não alcançava a maior parte do território. Sem títulos de propriedade, o estado jurídico de posse era generalizado entre ricos e pobres. Em 1850 o cenário muda com o marco legal do período, a Lei de Terras,



nº 601, que dispôs sobre as terras devolutas do Império. A Lei de Terras foi promulgada apenas duas semanas após a Lei Eusébio de Queirós, que abolia a entrada de novos escravizados no Brasil. Entendendo que a mão de obra abundante e barata estava ameaçada, os latifundiários se articularam para impedir que os alforriados tivessem acesso à terra pela ocupação habitual, instituindo a aquisição exclusivamente pela compra. A lei se baseou em um anteprojeto redigido por conselheiros do imperador e foi aprovada por senadores e deputados que eram também senhores de terras (WESTIN, 2020).

Assim, ficou instituído o mercado privado da propriedade fundiária no Brasil, quando nossa terra se tornou um ativo financeiro. Com objetivo de organizar esse estoque territorial e definir áreas devolutas, foi estabelecido que: “o Governo fará organizar por freguezias o registro das terras possuídas, sobre as declarações feitas pelos respectivos possuidores, impondo multas àquelles que deixarem de fazer no prazo as ditas declarações, ou as fizerem inexactas” (BRASIL, 1850). A lei incumbiu ao pároco de cada freguesia receber as informações autodeclaratórias e anotá-las em livro (BUENO; REYDON, 2017, p. 76). Os vigários eram obrigados a aceitar as declarações como prestadas, mesmo que incompletas.

O marco a seguir, a Constituição Federal de 1891, se configura como uma segunda fonte de imprecisão e ambiguidade na emissão de títulos sobre o ordenamento territorial. Nossa primeira constituição republicana inaugurou o modelo federativo ainda hoje em vigor, quando passou à competência dos estados as terras devolutas que haviam sido de responsabilidade exclusiva da Coroa e do Império (com exceção das áreas indispensáveis para a segurança nacional). Esses limites nunca foram claramente definidos, e até hoje a maioria dos estados segue sem cadastro de suas terras (BUENO; REYDON; SIQUEIRA, 2017, p. 131) – com exceção, por exemplo, de São Paulo.

Em 1895 o estado de São Paulo publicou o decreto 7551 dispondo sobre a demarcação das terras devolutas. Deste modo, regulamentou-se em 1900 o Registro Público de Terras, um embrião do atual sistema de registro de imóveis em cartórios. Todos deveriam registrar suas propriedades rurais e urbanas, instituindo a diferenciação entre domínio público e particular, mas sem qualquer fiscalização governamental ou processo de cadastramento. Até o Estado precisaria demarcar e registrar suas terras devolutas, o que é inviável, “pois estas são definidas por exclusão [...] acaba por potencializar as fraudes nos registros em cartórios públicos” (BUENO; REYDON, 2017, p. 79).



Próximo marco, promulgação do Código Civil de 1916, lei 3.071. Para Bueno e Reydon (2017, p. 80), a lei de 1916 impossibilitou a regulação do acesso à terra no Brasil por dois motivos principais: ao reafirmar o cartório como instituição responsável pelo registro público e ao manter a obrigatoriedade do registro para garantia de titularidade. Considerar o Estado um proprietário como qualquer civil possibilita que vastas áreas de terras públicas sem registro sejam objeto de usucapião. A atribuição fundiária dos cartórios foi consolidada posteriormente pela Lei de Registros Públicos 6.015/73, sem necessidade de georreferenciamento, em continuidade às descrições precárias da documentação colonial.

Em termos de avanços por direitos coletivos, em 1964 o Estatuto da Terra introduziu o conceito de função social da terra (BUENO; REYDON, 2017, p. 82). Desde então, o imóvel rural deve apresentar níveis satisfatórios de produtividade e respeitar o bem-estar dos trabalhadores e da natureza. A fim de promover políticas agrárias (questões sociais amplas) e agrícolas (questões de produção), o Estatuto instituiu o Cadastro de Imóveis Rurais, contemplando a propriedade regular e também posse. Em 1970 é criado o INCRA, com a missão de realizar a reforma agrária. Esses princípios norteadores se mantiveram até 1988. Apesar de democráticos na letra, na prática o Estatuto não alterou a concentração fundiária. O cadastro continuou autodeclaratório e sem informações precisas sobre as parcelas.

Em 1988, a Constituição Federal aprimorou o conceito de função social da propriedade, incorporando também o aspecto ambiental ao econômico. O direito individual de domínio ficou restringido, em reconhecimento da necessidade de equilibrar esses dois valores. Saltando para este século, em 2001 foi promulgado o Estatuto da Cidade, lei 10.267, que determina medidas para a regularização fundiária. Passadas mais de duas décadas, especialistas o consideram “mais um indicativo da ineficácia das nossas normativas, já que estamos muito aquém das expectativas” (FERNANDES; REYDON, 2017, p. 60). A novidade aqui foi a alteração da Lei de Registros Públicos ao instituir o Cadastro Nacional de Imóveis Rurais, CNIR, por meio de georreferenciamento (ainda em construção).

O Sistema de Gestão Fundiária, SIGEF, é a ferramenta institucional que alimenta o CNIR. Implementado em 2013, o SIGEF permite certificar o titular com interoperabilidade entre o cadastro e o registro de imóveis. Finalmente um cadastro fundiário brasileiro contemplou a obrigatoriedade de adequar o georreferenciamento do imóvel rural com a informação documentada no Cartório de Registro de Imóveis. O registrador no cartório



somente pode proceder à declaração do georrefereciamento e memorial disponível no SIGEF mediante a solicitação assinada pelo proprietário no cartório (BUENO; REYDON; SIQUEIRA, 2017, p. 143), pois os dados não estão abertos.

Por fim, o Sinter, Sistema Nacional de Gestão de Informações Territoriais, será um banco multifinalitário e georreferenciado de imóveis urbanos e rurais - decreto 8.764, instituído em 2016 pela presidenta Dilma Rousseff, apenas dois dias antes de seu afastamento indevido. O Sinter irá integrar o fluxo dinâmico de dados jurídicos dos cartórios aos dados fiscais, com uma demanda de 50 milhões de imóveis em 5570 municípios (CONFEA, 2018). Em 2018 o Confea, Conselho Federal de Engenharia e Agronomia, iniciou os preparativos para o cadastro de imóveis urbanos com teste piloto em cinco cidades (Natal, Belo Horizonte, Campinas, Manaus e Foz do Iguaçu). O sistema ainda não foi implementado.

O golpe de Michel Temer em 2016 promoveu mudanças estruturais nos mecanismos de titulação da terra - um indicativo da centralidade do assunto para o sistema dominante, semelhante ao ataque aos direitos trabalhistas e aos investimentos em educação ou saúde. A Lei Federal 13.465/17, chamada também de Lei da Grilagem, foi imposta sem debate público, por medida provisória e relatoria da bancada do agronegócio. A lei afrouxou a regularização fundiária urbana e rural, alterando cerca de 28 legislações, como a Lei de Registros Públicos e o Estatuto da Cidade. A área limite para regularização foi ampliada de 1.500 para 2.5002 hectares e fica estendido o marco temporal a ocupações anteriores a julho de 2008. Especialistas e movimentos sociais denunciam que a legislação extingue critérios que asseguravam a função social da propriedade e facilita a concentração, o desmatamento e a especulação imobiliária. Atendendo ao mercado de terras e à expansão da fronteira agrícola, em detrimento de iniciativas por reforma agrária popular, agricultura familiar e preservação das terras públicas, a medida abre caminho para legalizar invasões em territórios de povos indígenas, comunidades tradicionais e quilombolas. Os latifúndios ficam intactos e os imóveis da União comprometidos.

Acima elencamos alguns marcos que levam à sobreposição e dispersão da informação fundiária no Brasil. Os bancos de dados sobre o território e instituições responsáveis estão

---

<sup>2</sup> “Em oposição, encontramos que a área média dos imóveis brasileiros é de 78,6 ha e variam de 21,12 no Sergipe a 359,50 ha no Mato Grosso do Sul. Portanto, os parâmetros destas regulamentações alcançam um grupo que não representa a média ou os marginalizados dos proprietários de terra do Brasil” (PINTO *et al*, 2020, p. 1)



sintetizados em um fluxograma elaborado por Bueno, Reydon e Siqueira (2017, p. 132). Por limites de espaço, aqui tentamos resumir ainda mais a complexa imagem que conecta diversos órgãos com seus respectivos cadastros fundiários ou temáticos:

**Temáticos** - SPU, Secretaria do Patrimônio da União (responsável por terras do Estado como as marginais de rios, áreas da Marinha) controla a SIAPA, Sistema Integrado de Administração Patrimonial, onde se verifica que apenas 11% dos imóveis da União possuem registro no cartório; Cadastro de Terras Indígenas, a cargo da Funai e Ministério da Justiça; sob gestão do Ministério do Meio Ambiente, o CNFP, Cadastro Nacional de Florestas Públicas, CNUC, Cadastro Nacional das Unidades de Conservação, CAR, Cadastro Ambiental Rural.

**Fundiários** - CAFIR, Cadastro de Imóveis Rurais, gerido pela Receita Federal, e o SNCR, Sistema Nacional de Cadastro Rural, gerido pelo INCRA, ambos acervos do CNIR, Cadastro Nacional de Imóveis Rurais, em construção; SNCI- Sistema Nacional de Certificação de Imóveis, substituído pelo SIGEF- Sistema de Gestão Fundiária; SINTER- Sistema Nacional de Gestão de Informações Territoriais, multifinalitário, ainda a ser lançado (BUENO; REYDON; SIQUEIRA, 2017, p. 132 – 152, grifo nosso).

São inúmeras as implicações de cada base de dados que compõe o fluxograma elaborado por Bueno, Reydon e Siqueira (2017, p. 132). Contudo, nosso foco considera a totalidade um sistema aberto em constante evolução, nos termos de Anthony Wilden (2001), um processo dinâmico que não se congela. A partir do materialismo dialético, aqui concebemos cada elemento do regime de informação fundiário como permeado por contradições entre práticas legitimadas e silenciadas por atores, instituições e instrumentos oficiais: a realidade concreta de uma história e geografia que viola populações específicas; as normas nunca ideais como na letra jurídica, pois efetivada pelas elites. A fim de imaginarmos um processo dinâmico, a atualização do fluxograma fundiário haveria de incluir também os interesses privados, majoritariamente velados, que regem as atuações governamentais como, por exemplo, o lobby de empresas estadunidenses que influenciam as políticas do agronegócio no legislativo brasileiro (COSTA, 2022).

Importante reiterar que os executores das leis brasileiras sobre os diversos temas regendo a questão fundiária são, com frequência, os proprietários dessas mesmas terras em disputa. A lógica da ocupação colonial se renova no coronelismo contemporâneo, como indica o levantamento de Alceu Castilho em “Partido da terra”, baseado nas eleições de 2008 a partir das declarações de bens submetidas pelos candidatos ao TSE, Tribunal Superior Eleitoral. Na época, o PMDB e PSDB foram os partidos que mais concentravam políticos proprietários de terras (CASTILHO, 2012, p. 103). Contudo, tal mérito não é exclusivo dessas legendas, pois



historicamente segue um padrão suprapartidário. Orbitam esses imóveis assassinato de lideranças do campo, trabalho escravo, crimes ambientais, danos irreversíveis à biomas, invasão de terras públicas e fraudes de todo tipo, um vasto leque de violações contra a humanidade e a natureza perpetradas por oligarquias que compõem o Estado.

No Congresso, a Comissão de Agricultura, Pecuária, Abastecimento e Desenvolvimento Rural oferece um “ponto de encontro dos grandes proprietários” (CASTILHO, 2012, p. 114), com presença modesta de ambientalistas e defensores da reforma agrária popular. Enquanto isso, o MPF, Ministério Público Federal, aponta o INCRA como o maior desmatador do país<sup>3</sup>, após análise de dados do IBAMA, INPE e Imazon, Instituto do Homem e Meio Ambiente da Amazônia. O geógrafo Ariovaldo Oliveira reforça: a formação da propriedade de terra no Brasil não se fez pela compra, mas pela grilagem de terra pública, feita majoritariamente por funcionários do INCRA na Amazônia Legal (Ibidem, p. 60).

Em suma, a denúncia da baixa governança de terras no Brasil foi considerada a prioridade deste artigo, já que o tema representa uma lacuna na ciência da informação. Por outro lado, a seguir finalizamos destacando duas boas práticas em andamento a fim de construir um regime de informação fundiário coeso e coerente.

Buscando aprimorar a troca entre sistemas, a ISO 19.512/2012 define o modelo para administração do território (*Land Administration Domain Model*, LADM). O modelo adota classes genéricas a compor um sistema formatado por direitos e deveres de atores específicos em dado território. De modo descritivo e não prescritivo, a norma apresenta dois objetivos principais: permitir que os atores se comuniquem com um vocabulário compartilhado (ontologia); e fornecer a base para o desenvolvimento de sistemas de administração fundiária eficazes, fundamentados pela Arquitetura Orientada a Modelos (*Model Driven Architecture*, MDA), onde um modelo abstrato gera modelos específicos.

Enquanto rigor semelhante não se aplica à prática brasileira, nosso regime de informação fundiário vai se desvelando de maneira fragmentada. Em “Quem são os donos das terras brasileiras”, artigo referência no tema, 14 especialistas elaboraram o primeiro mapa integrado da posse da terra no Brasil, abrangendo todas as fontes de dados oficiais referentes a terras públicas e privadas. A estudo confirmou a alta concentração da posse da terra no país,

---

<sup>3</sup> Disponível em <http://www.mpf.mp.br/pa/sala-de-imprensa/noticias-pa/mpf-aponta-o-incra-como-o-maior-desmatador-da-amazonia>. Acesso em 04 fev. 2022.



em especial nas regiões voltadas à produção de *commodities*, como a nova fronteira agrícola do Matopiba e os estados do Mato Grosso e Mato Grosso do Sul. Os 10% maiores imóveis ocupam 73% da área agrícola brasileira, enquanto os 90% menores imóveis restantes ocupam somente 27% da área (PINTO *et al*, 2020, p. 2).

Além desses resultados relevantes, interessa ao nosso campo científico o processo metainformacional para elaboração do mapa integrado. Como há erros, duplicações e contradições entre os bancos de dados, frequentemente ocorre sobreposição de titulações para uma mesma área. Assim, os especialistas criaram uma hierarquia de prioridade de acordo com a origem da informação fundiária:

O Sparovek, que é especialista em GIS, me perguntou qual a fonte mais fidedigna. Eu falei que a primeira é o cartório, com problemas, mas temos que assumir essa legitimidade para propriedade privada. Depois o CAR, mas desconsidere toda vez que sobrepor, porque fizeram CAR em cima de terra indígena, unidade de conservação, terra quilombola... Com base no direito legal, fomos sobrepondo as informações, porque não dá pra fazer a limpeza na massa. As pessoas sabem onde tem problema. Sonho que a gente consiga algum governo razoável no país que priorize resolver com urgência o problema de terras. E aí temos que unificar leis, porque cada órgão tem um jeito de regularizar. A SPU, por exemplo, é responsável pelas terras ao longo dos rios, e dá direito de posse a um ribeirão de um jeito, e a SPU de cada estado faz de outro jeito. Então você tem que ir unificando as leis, unificando as práticas, unificando os cadastros (REYDON, 2021).

Se os problemas são antigos e notórios, falta então vontade política. Reydon (Ibidem) relembra: “o Sigef estava na lei desde 2001, tive a honra de falar no lançamento em 2013. Rodei o país por anos com o assunto da terra, ia perguntava no Incra o que estavam fazendo com as informações georreferenciadas das propriedades, mas ficavam jogadas num canto”. Segundo o pesquisador, o quadro mudou quando Richard Torsiano, diretor de Ordenamento da Estrutura Fundiária do Incra, encarou o problema ao implementar o Sigef, que operou com informação nova somente entre 2010 e 2015. Desde então não houve incentivo.

Apesar do quadro caótico que pintamos, para Reydon (Ibidem), o Brasil possui vantagens que nenhum país tem: além de contar com tecnologia e *know-how*, todas as informações de propriedade estão no Serpro, o Serviço Federal de Processamento de Dados, então seria relativamente fácil integrar os dados existentes:

Eu sempre falava nas reuniões que não conseguia entender, por que vocês da Receita Federal, se têm nosso imposto de renda de pessoa física, se está escrito lá a terra que possuo, o valor, tamanho, por que não usam isso para cobrar ITR [Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural]? Nunca me responderam. O próprio órgão internamente não fazia isso, então imagina a



ligação entre órgãos, mais difícil ainda. Mas isso avançou muito. Quando eu trouxe o conceito pro Brasil em 2006 ninguém achava importante. Hoje você entra no site do Incra e está lá governança de terras (REYDON, 2021).

Neste artigo buscamos sintetizar o imbróglio da informação fundiária brasileira, um cenário ligado ao nosso passado colonial que ainda se faz presente, de cunho patrimonialista e voltado à concentração financeira, em vez de priorizar o bem público. A dispersão dos dados sobre a posse e uso da terra persiste, avanços tecnológicos se limitam a intervenções instrumentais se implementados sem a devida concepção estrutural; a degradação ambiental e os conflitos por reforma agrária e por moradia se intensificam, apesar de décadas sendo denunciados por movimentos sociais e pesquisas acadêmicas. Propomos aqui considerar o problema também pelo viés da ciência da informação, a contribuir com a crítica da economia política, um vasto campo de pesquisa a ser explorado.

#### **4 CONSIDERAÇÕES FINAIS**

No mesmo debate na Câmara citado acima sobre demarcação de terras indígenas, o deputado do PSOL-SP Ivan Valente cobrou a presença na mesa de um cacique indígena, já que ali estavam sentados “dois caciques da bancada ruralista” (VALENTE, 2013), a então senadora do PMDB-TO Kátia Abreu e o deputado do PSD-MT Homero Pereira. Enquanto essa for a típica configuração dos espaços de poder, há de se examinar não somente as leis, mas contextualizar o movimento material dialético. As normas jurídicas são elaboradas por aqueles beneficiados e na prática excluem valores e populações marginalizadas, um embate contraditório e complementar entre o expresso e o registrado.

O artigo propôs o conceito de regime de informação fundiário na tentativa de visualizar as relações de poder entre diferentes atores, ferramentas e instituições que ditam o circuito ampliado dos dados públicos. No Brasil a desorganização da informação fundiária oficial facilita fraudes e violações: a grilagem e a violência são formas de renovar a acumulação primitiva do capital. Por isso resumimos uma breve historiografia sobre o conhecimento da posse do território nacional, processo que remonta à Lei de Terras de 1850. Se o problema é notório há tantos séculos, o desconhecimento parece ser intencional, fruto de políticas ativas. Rastro colonial, mas ainda um novo desafio para a ciência da informação, campo central na busca de melhor compreensão e integração da informação.

A governança de terras depende de fluxo informacional adequado, com uma ontologia comum entre os diversos atores envolvidos. Porém, a informação não é *commodity* a ser



comprada e facilmente implementada por meio de alguma técnica isolada ou tecnologia salvadora. O problema da integração dos dados fundiários requer maior conscientização e pressão pública a encarar as duras políticas relacionadas, versando sobre o inerente envolvimento humano com o território a despeito da desconexão capitalista, em busca de entendimento integral, a nível macro, onde a informação assuma estar na raiz das causas.

## REFERÊNCIAS

BUENO, Ana Paula; REYDON, Bastiaan. Indefinição jurídica da propriedade: aspectos legais associados à propriedade da terra. Em: FAO/SEAD. **Governança de terras: da teoria à realidade brasileira**. Brasília, 2017.

BUENO, Ana Paula; REYDON, Bastiaan; SIQUEIRA, Gabriel. Histórico e dinâmica dos diferentes cadastros de terras do Brasil. Em: FAO/SEAD. **Governança de terras: da teoria à realidade brasileira**. Brasília, 2017.

BRAMAN, Sandra. **The emergent global information policy regime**. Houndsmills: Palgrave Macmillan, 2004.

BRASIL. **Lei nº 601**, de 18 de setembro de 1850. Dispõe sobre as terras devolutas do Império.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**, 1988.

BRASIL. **Decreto nº 8.764**, de 10 de maio de 2016. Institui o Sistema Nacional de Gestão de Informações Territoriais e regulamenta o disposto no art. 41 da Lei nº 11.977.

BRASIL. **Lei nº 13.465**, de 11 de julho de 2017. Dispõe sobre a regularização fundiária.

CASTILHO, Alceu Luís. **Partido da terra: como os políticos conquistam o território brasileiro**. São Paulo: Contexto, 2012.

CONFEA. GT **Singeo planeja teste piloto para implantação de cadastro de imóveis em cinco cidades**. Disponível em <https://bit.ly/3xwRZJX>. Acesso em 07 jun 2022.

COSTA, Karolayni. **Lobby do agronegócio: multinacionais estadunidenses e o legislativo brasileiro**. Trabalho de conclusão em Relações Internacionais. Santa Maria: UFSM, 2022.

COSTA NETO, Joaquim de Britto. **A questão fundiária nos Parques e Estações Ecológicas do Estado de São Paulo: origens e efeitos da indisciplina da documentação e do registro imobiliário**. Tese de doutorado FAUUSP. São Paulo, 2006.

ESTIVALS, R. A dialética contraditória e complementar do escrito e do documento. **Revista da Escola de Biblioteconomia da UFMG**, v. 10, n. 2, 1981.

FAO/SEAD. **Governança de terras: da teoria à realidade brasileira**. Brasília, 2017.

FERNANDES, Vitor; REYDON, Bastiaan. Governança de terras e desenvolvimento econômico. Em: FAO/SEAD. **Governança de terras: da teoria à realidade brasileira**. Brasília, 2017.

FROHMANN, Bernd. Taking information policy beyond information science. In: Olson, H. A.; Ward, D. B. (Eds.); **Proceedings of the 23rd Annual conference of the Canadian Association for Information Science**, 7–10 June 1995, Edmonton, Alberta.



GONZÁLEZ DE GOMEZ, Maria Nélide. Regime de informação: construção de um conceito. **Informação & Sociedade**: Estudos, João Pessoa, v.22, n.3, p. 43-60, set./dez. 2012.

HARVEY, David. **Os limites do capital**. São Paulo: Boitempo, 2013.

ISO 19.512/2012. **Geographic Information – Land Administration Domain Model**. Disponível em: <<https://www.iso.org/obp/ui/#iso:std:iso:19152:ed-1:v1:en>>. Acesso em: 16 set. 2021.

MARTINS, Leda. Performances da oralitura: corpo, lugar da memória. **Letras**, Santa Maria, v.26, p. 63-81, 2003.

MOREIRA, Alceu. **Demarcação de terras indígenas**. Dep. Alceu Moreira (PMDB-RS). Disponível em <https://www.youtube.com/watch?v=C42ATPbEdd4>. Acesso em 07 jun. 2022.

PINTO, Luís; *et al.* **Quem são os poucos donos das terras agrícolas no Brasil** - o mapa da desigualdade. *Sustentabilidade em Debate*, n. 10. Piracicaba, SP: Imaflora, 2020. 21p.

REYDON, Bastiaan. **Entrevista concedida à Monique Figueira**. 2021.

REYDON, Bastiaan. Governança de terras e questão agrária no Brasil. In: BUAINAIN, Antônio; ALVES, Eliseu; DA SILVEIRA José; NAVARRO, Zander (Editores). **O mundo rural no Brasil do século 21**: a formação de um novo padrão agrário e agrícola. Brasília, DF: Embrapa, 2014.

RUEDIGER, Marco; MAZOTTE, Natália (Ed.). **Índice de dados abertos para cidades**. Rio de Janeiro: FGV DAPP, 2018.

SALDANHA, Gustavo. Democracia documentária e a teoria da não-conceitualidade: filosofia e práxis. **Informação & Sociedade**: Estudos, João Pessoa, v.30, n.4, p. 1-20, out./dez. 2020.

VALENTE, Ivan. **Demarcação das terras indígenas** - Parte 2. Disponível em [https://www.youtube.com/watch?v=FG\\_7DgWRmaU](https://www.youtube.com/watch?v=FG_7DgWRmaU). Acesso em 08 jun. 2022.

WESTIN, Ricardo. Há 170 anos, Lei de Terras oficializou opção do Brasil pelos latifúndios. **Agência Senado**, 2020. Disponível em <https://bit.ly/3aEsjSO>. Acesso em 07 jun. 2022.

WILDEN, Anthony. **Enciclopédia Einaudi**. Comunicação – Cognição, v. 34. Lisboa: Imprensa Nacional, 2001.