

El gobierno de la tierra en Brasil

The land government in Brazil

REVISTA **MAPPING**

Vol. 24, 174, 36-42

noviembre-diciembre 2015

ISSN: 1131-9100

Richard Martins Torsiano

Resumen

Se muestra la actividad catastral desarrollada por el INCRA, un instituto de desarrollo socio-económico que apoya sus actividades a través de un catastro parcelario. Junto con la creación de una base de datos interadministrativa fomenta los procesos de titulación y asentamiento de la población en el suelo rural, con un marcado perfil medioambiental.

Abstract

This paper shows the Cadastral activity developed by the INCRA, an institute of socio-economic development that supports its activities through a land subdivision cadastre. Along with the creation of an interadministrative database it encourages inter-titling and population settlement processes in the rural land, with a strong environmental profile.

Palabras clave: INCRA, Brasil, Catastro, suelo.

Keywords: INCRA, Brazil, Cadastre, land.

*Director de Planificación de la estructura
del terreno - INCRA / BRASIL*
richard.torsiano@incra.gov.br

*Recepción 28/10/2015
Aprobación 02/11/2015*

1. PRESENTACIÓN

Brasil se enorgullece de haberse convertido en uno de los primeros productores de alimentos del mundo, manteniendo y consolidando su compromiso medioambiental a través de proyectos que defienden la biodiversidad existente en el país y la generación de energía limpia (bioenergía). Y para perfeccionar estas líneas de actuación el gobierno necesita información que pueda ser procesada y analizada, lo que permitirá conocer la situación actual y las tendencias futuras; a la vez que brindar seguridad en los ingentes procesos de formalización de la propiedad, control de su uso y defensa de los derechos de las poblaciones nativas. Este complejo, ambicioso y extenso programa se conoce como «Gobernanza de la Tierra». La institución responsable de su ejecución y control es el *Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária* (INCRA⁽¹⁾), entre cuyos objetivos y desafíos se encuentran los siguientes, cuya exposición será el objeto central de este texto.

- Integración de las bases de datos del INCRA con el resto de instituciones federales, así como la coordinación de la creación de un grupo interministerial destinado a identificar y coordinar las acciones de gobierno en las tierras de Brasil.
- Los procedimientos técnicos-jurídicos-administrativos que conducen a la formalización de la propiedad, y todas aquellas actividades destinadas a buscar una correcta coordinación con el registro de la propiedad rural.
- Generación de productos y servicios para faciliten las relaciones de los ciudadanos con el catastro, a través de procesos ágiles, sencillos y confiables.
- Control de los trabajos, gráficos y literales, buscando la consecución de los objetivos con los máximos niveles de transparencia. Se persigue no solo titularizar y ofrecer un medio de vida digno a los colonos, sino también hacerlo dentro de un marco social que facilite el entendimiento, la conservación y la implicación de la sociedad en el proyecto.

Uno de los objetivos del grupo es perfeccionar el marco jurídico e institucional de la gobernanza de la tierra brasileña, identificando sus limitaciones y promoviendo nuevas herramientas que mejoren la relación con las administraciones, el uso y el manejo de las tierras.

⁽¹⁾<http://www.incra.gov.br/>

2. LA INTEGRACIÓN DE BASES DE DATOS Y GOBERNANZA DE LA TIERRA Y LA COOPERACIÓN TÉCNICA

2.1. Introducción

Dentro de una visión universalista, el INCRA se ha asociado a otras agencias federales buscando la sinergia de sus esfuerzos a la hora de promover herramientas y procesos destinados a una mejor y más eficiente gestión de la tierra. De esta forma se han interrelacionado las bases de información generando una ingente fuente de datos que facilita el conocimiento y la toma de decisiones; a la vez que se potencia el principio de reutilización de la información, clave en el buen funcionamiento de toda administración pública.

El INCRA puso en marcha un grupo de trabajo interministerial encargado de trabajar en los diferentes frentes de actuación coordinada que se identificaron. Considerando las tierras de Brasil como un todo único, los socios participantes diseñaron una precisa estrategia a seguir, apoyada en el fortalecimiento de los vínculos para mejorar las herramientas destinadas a la correcta gobernanza de la tierra.

Uno de los objetivos del grupo es profundizar los conocimientos adquiridos en el proyecto *Land Governance Assessment Framework* (LGAF), promovido por el Banco Mundial, en la búsqueda de perfeccionar el marco jurídico e institucional de la gobernanza de la tierra brasileña, identificando sus limitaciones y promoviendo nuevas herramientas que mejoren la relación con las administraciones, el uso y el manejo de las tierras. A través de procesos de administración de tierras eficientes y transparentes se reduce la pobreza, se incentiva la producción y el desarrollo sostenible; lo que se ve favorecido por la defensa de los derechos de propiedad esgrimidos sobre los fundos, que repercuten directamente en la mejora del crédito, la estabilidad social y el volumen y calidad de las inversiones particulares y administrativas realizadas. Apoyado en las bases de datos que se generan, en la experiencia de otros modelos externos y con la ayuda de los registros de la propiedad de Brasil se está logrando alcanzar las metas propuestas; por lo que el INCRA está recibiendo el reconocimiento profesional por la ingente labor que desarrolla.

2.2. El Registro de la Propiedad Rural INCRA

El Registro de las Propiedades Rurales INCRA fue establecido por la Ley 4504/64 (Estatuto de la Tierra), con el fin de caracterizar las propiedades rurales con la informa-

Figura 1. Ejemplo de certificado de Registro de la Propiedad rural (Fuente: INCRA)

ción del propietario, el dominio, la ubicación y diversos aspectos que redujesen la incertidumbre en relación con la propiedad de la tierra. En 1972, mediante la Ley 5868, se introdujo el Sistema Nacional de Registro Rural (SNCR), herramienta clave para la gestión de la estructura agraria del país. Este registro permite el conocimiento de la estructura agraria del país, lo que faculta para la clasificación de las propiedades rurales y su supervisión; así como en los procesos de expropiación; siendo fundamental para la emisión del certificado de Registro de la Propiedad rural (CCIR) (Figura 1).

Para poner de manifiesto la importancia del CCIR baste decir que Brasil es el país que cuenta con la mayor área de tierra cultivable del mundo. Con mayor extensión territorial que Brasil, pero no con los mismos niveles de aprovechamiento agrario, es posible identificar a Rusia y Canadá.

La gestión territorial del INCRA abarca una superficie superior a la de los países de la Unión Europea, y considerablemente mayor que la de cualquier otro país de Latinoamérica. Por lo tanto, y aunque la concepción catastral rústica de Brasil presente puntos de coincidencia con otros estados próximos, sus dimensiones impiden una comparación real desde el punto de vista de volumen de información y gestión de la misma; a lo que se añade la diversidad biológica existente.

Desde un punto de vista exclusivamente tecnológico, países como Alemania, Israel, Canadá, Australia, España tienen entradas mejor estructuradas que Brasil debido a que la concepción multifinilaria de sus catastros, a la unificación del proyecto, a la coordinación efectiva de las bases gráficas y literales y a los controles de calidad que se ven sometidas sus bases de datos. Estas metas se irán logrando paulatinamente en Brasil, pero con las peculiaridades de este catastro rural, en donde la unidad de trabajo no es la parcela catastral sino que se adoptó el concepto de propiedad rural. En concreto, y por cuantificar alguna diferencia, baste

decir que en Alemania se contabilizan un total de 62 millones de unidades, distribuidas entre los 15 estados federales, con una superficie de 35 712 000 hectáreas. Mientras que en Brasil, solo los propietarios de viviendas con geocodificación certificadas por el INCRA (con exactitud posicional de 50 cm), ocupan una superficie de 119 684 746 hectáreas, casi tres veces y media el territorio alemán.

2.3. El Registro Nacional de Propiedades Rurales

El Registro Nacional de la Propiedad Rural (CNIR) fue creado a instancias de la Ley 10267/2001 y del Decreto 4449/2002, siendo la base de información común, gestionado conjuntamente por el INCRA y el Servicio de Impuestos Internos de Brasil (RFB⁽²⁾). Genera y comparte para las diversas instituciones públicas, estatales y federales, información sobre los titulares del agro brasileño; tratando de responder de forma eficiente y eficaz a las demandas de los gobiernos, y a las diversas y cada vez más abundantes de los usuarios particulares.

En su concepción el CNIR se diseñó para conocer y comprender la estructura agraria del país y, sobre esta base se potenció la obligatoriedad de que todas las agencias federales compartiesen las informaciones que favorezcan estos objetivos. De esta forma, el CNIR proporciona el conocimiento necesario de la malla de tierra nacional para, en su caso, proceder a la intervención en las propiedades rurales que no cumplen con la función social en todos los aspectos previstos: producción, medio ambiente, trabajo y bienestar social.

Reduciendo la burocracia, incrementando la velocidad y la transparencia, se beneficia al titular de la propiedad; especialmente a aquellos que disponen solo de pequeñas explotaciones, a la vez que:

- Se garantiza una información única y confiable, apoyada en una referencia universal, gracias a la base de datos unificada con información estructural diseñada por el INCRA y la RFB, en la que se han integrado los fundamentos de ambas instituciones.
- Proporciona una mayor seguridad en el conjunto de los negocios jurídicos que tienen a sus derechos como objeto de actuación.
- Automatiza el intercambio de información entre el Servicio del Registro de la Propiedad y del INCRA, asegurando la actualización de los datos⁽³⁾.

⁽²⁾<http://idg.receita.fazenda.gov.br/>

⁽³⁾Actualmente INCRA y el IRS están trabajando en el "beat" y la integración de bases de datos. En esta etapa Serpro, la agencia federal responsable de CAFIR de Impuestos Internos y SNCR INCRA, también está actuando en la preparación de la «distribución» de los datos de este ritmo.

Área (ha)	Fecha de georeferenciación obligatoria y certificación						
	20/02/04	20/11/04	20/11/08	20/11/13	20/11/16	20/11/19	20/11/23
> 5.000							
1.000 - 5.000							
500 - 1.000							
250 - 500							
100 - 250							
25 - 100							
< 25							

Tabla 1. Certificación y georeferenciación en función del área de las propiedades

3. CERTIFICACIÓN GEORREFERENCIADA DE LAS PROPIEDADES RURALES

La georeferenciación de la Certificación de la Propiedad Rural fue creada por la Ley 10267/01. El proceso se realiza exclusivamente por el INCRA, requiriéndose este documento para la tramitación de alteraciones inmobiliarias, tales como un cambio de superficie, el registro de los titulares, etc., todo ello conforme con los plazos establecidos en el Decreto 5570/05 (ver Tabla 1).

Utilizando técnicas que permiten la determinación precisa de las coordenadas de los límites de la propiedad rural es posible georeferenciar la misma y, en su caso, localizarla y replantearla nuevamente en campo (Figura 2).



Figura 2. Regularización de tierras (Fuente: INCRA)

En el año 2003 el INCRA publicó la primera edición de Norma Técnica de la Propiedad Rural (NTGIR), destinada a garantizar la calidad en los procesos de georeferenciación; modificándose ese mismo año para incluir los nuevos avances tecnológicos aparecidos. Actualización tecnológica y administrativa que se ha ido perfeccionando desde el momento en que se hizo efectiva la exigencia de contar con la certificación.

En 2010 el INCRA revisó la norma (NTGIR), publicando un nuevo estándar (nº 96) por el que se simplificaban y reducían el número de documentos y de los procedimientos administrativos exigidos para la validación y expedición de la certificación. Estas medidas fueron el resultado de un plan estratégico diseñado por la Junta de Planificación del INCRA, en el que se adoptaron numerosas medidas tendentes a incrementar la eficiencia y la eficacia de los procedimientos, respetando siempre los niveles de rigurosidad, transparencia y confiabilidad exigidos a las Administraciones Públicas.

En continua renovación y actualización, el INCRA implementó en 2012 un nuevo Estándar Ejecutivo (105/12), a través del cual se abordan diversos procedimientos legales cualificados para optimizar la certificación, teniendo en consideración los siguientes requisitos:

- Corresponde al INCRA verificar que la delimitación del objeto poligonal no se superpone con ninguna otra obrante en su registro georeferenciado; y que el monumento cumple los requisitos técnicos previstos en la normativa vigente al efecto.
- La certificación expedida por el INCRA no implica el reconocimiento del dominio o la exactitud de los límites y fronteras señaladas por el propietario. Y sobre la base de su experiencia y distribución

universal se consideró que el INCRA era la institución idónea para evaluar la precisión de las coordenadas asignadas a los vértices de las propiedades rurales tomando como referencia el Sistema Geodésico Brasileño. De esta forma, se garantiza la inexistencia de superposiciones de polígonos que delimitan inmuebles georreferenciados que van a ser registrados. Así mismo también se garantiza que se cumple con el resto de requisitos técnicos exigidos para la implantación y conservación de un Catastro acorde con las previsiones prevista gubernamentalmente.

Los resultados de estas decisiones y de estos trabajos se mostraron de inmediato. De acuerdo con la información que se incluirá a continuación, en menos de dos meses fueron certificados 3 036 inmuebles, tras la publicación del estándar de rendimiento (entre el 27 de noviembre y el 31 de diciembre de 2012). Complementariamente se incrementó el número de certificaciones emitidas de forma considerable, permitiendo al INCRA reducir la responsabilidad de los procesos de certificación a corto plazo.

4. BANCO DE DATOS GRÁFICOS DEL INCRA. COMPARACIÓN CON OTROS PAÍSES

La superficie de las propiedades rurales georreferenciadas a través de una certificación de INCRA, conforme con los datos procedentes del «Acervo Fundiário», es mayor a la registrada en países como Uruguay, Chile, Bolivia, Colombia o Venezuela (Tabla 2).

Datos que también son objeto de comparación con

los diversos países europeos, poniendo de manifiesto que la superficie es mayor que la registrada en Portugal, España y Francia juntas.

5. APLICACIÓN DEL SISTEMA DE ADMINISTRACIÓN DE TIERRAS – SIGEF

Con el objeto de hacer más accesible y rápido el procedimiento de certificación, el INCRA estableció un conjunto de procesos certificados que a través de herramientas electrónicas facultan la recepción y validación de la información georreferenciada de los bienes raíces. El Sistema de Administración de Tierras (SIGEF) permite la aprobación automática de las solicitudes en las que se recogen los datos aportados por el propietario o el técnico profesional, siempre y cuando estén conforme con las especificaciones técnicas vigentes en el municipio al que pertenecen administrativamente las propiedades.

El nuevo sistema aporta certificación, agilidad, transparencia, seguridad y concurrencia, así como la reducción de costos para los agricultores. Otra ventaja es la integración de datos terrestres con otras agencias gubernamentales para la validación de georreferenciación, y la integración con las oficinas de registro de bienes raíces.

La base de datos catastrales del INCRA (*Acervo Fundiário*) posee información de la «malha fundiária» del país, procedente de diferentes fuentes documentales, estando conforme con las normas de la Infraestructura Nacional de Datos Espaciales (INDE) del Gobierno

País	Superficie Territorial (Km ²) ¹	Superficie Territorial (hectáreas)	Área de propiedades rurales certificadas por el INCRA (hectáreas) ²
Argentina	2.791.810	279.181.000	119.684.746.652
Chile	756.096	75.609.600	
Uruguay	176.220	17.622.000	
Bolivia	1.098.580	109.858.000	
Perú	1.285.220	128.522.000	
Colombia	1.141.750	114.175.000	
Venezuela	912.050	91.205.000	

Fuente: ¹ IBGE, ² Acervo Fundiário INCRA

Tabla 2. Comparación de superficies certificadas en diferentes países de América Latina

Federal. En la misma se dispone de información correspondiente a inmuebles certificados que abarcan una superficie de más de 300 millones de hectáreas, procedente de trabajos de regularización parcelaria, asentamientos, tierras indígenas, comunidades de quilombos, unidades de conservación y, en base a la integración con la INDE, se accede a los componentes ambientales y catastro minero, a través de la dirección: <http://acervofundiario.INCRA.gov.br/i3geo>

Actualmente la información disponible en INCRA abarca el 42.30% del territorio nacional, incluyendo diferentes proyectos de reforma agraria, inmueble rurales, solares, territorios de los quilombos, límites administrativos de los municipios, etc., permitiendo visualizar las áreas de protección ambiental, el sistema viario, el sistema hidrográfico, las tierras indígenas, las concesiones mineras,... con ayuda de imágenes satélite.

6. REGULARIZACIÓN PARCELARIA DE TIERRAS PÚBLICAS

Las acciones de regularización parcelaria actúan sobre las áreas rurales, de dominio estatal, que están desocupadas. Esta actividad, de claro perfil social y económico, procede a la georreferenciación y titulación de las tierras a través de la confección de un Catastro, garantizando con ello la seguridad jurídica de los agricultores y sus familias, favoreciendo el acceso de estos nuevos propietarios a las ayudas públicas del gobierno, entre las que cabe reseñar el crédito rural y la asistencia técnica, fundamental para la permanen-

cia de la población, el desarrollo y la autosuficiencia alimentaria.

El intenso trabajo del INCRA es indiscutible, y se aprecia no solo cualitativamente sino también cuantitativamente. Desde el año 2003 se han beneficiado de esta actividad administrativa-jurídica-técnica un total de 259 000 familias. Actualmente la institución catastral tiene en marcha un ambicioso proyecto de regulación, en siete estados de la Federación, que abarcan 275 municipios (de los 5 564 existentes en el país), en los que se prevén unos 241 000 títulos, habiéndose destinado para ello en los últimos años un total de 142 millones de reales.

Y si importante es esta actividad, no lo es menos la actuación en los territorios quilombos. Estas comunidades indígenas, en los que predomina la población negra, se autodefinen a partir de sus relaciones ancestrales con la tierra, mediante el parentesco, las tradiciones y las prácticas de una cultura propia. La importancia de estas actuaciones se justifica una vez se pone de manifiesto que existen más de tres mil comunidades distribuidas por todo el país.

Legislativamente es de aplicación el Decreto 4887, de 20 de noviembre de 2003, en el que se reglamenta la identificación, reconocimiento, delimitación, demarcación y titulación de las tierras ocupadas por las comunidades quilombos, conforme con el artículo 68 de las Disposiciones Constitucionales. Y así, de conformidad con el artículo 2 del Decreto 4887/2003, «considerado como remanentes de comunidades quilombolas, a los efectos de este Decreto, los grupos étnicos y raciales, según criterios autoatribución, con su propia trayectoria histórica, dotado de las relaciones territoriales específicas, presuntamente ascendencia relacionada con la resistencia a la opresión histórica».

Pais	Superficie Territorial (Km ²) ¹	Superficie Territorial (hectáreas)	Área de propiedades rurales certificadas por el INCRA (hectáreas) ²
España	505.370	50.537.000,00	119.684.746.652
Francia	549.190	54.919.000,00	
Italia	301.340	30.134.000,00	
Portugal	92.090	9.209.000,00	
Alemania	357.120	35.712.000,00	
Holanda	41.540	4.154.000,00	

Fuente: ¹ IBGE, ² Acervo Fundiário INCRA

Tabla 3. Comparación de superficies certificadas en diferentes países de Europa

Etapas da REGULARIZAÇÃO QUILOMBOLA



Para acceder a los territorios quilombos y proceder a la regularización de las comunidades deberá presentar una declaración en la que se identifican a las comunidades a través de la «Fundação Cultural Palmares», que emite una certificación. En la actualidad existen cerca de 1 264 procesos administrativos abiertos en las diferentes Superintendencia Regionales, a excepción de Roraima, Marabá-PA y Acre, que afectan a 1 649 499 678 hectáreas y benefician a 21 628 hectáreas. Siendo el procedimiento seguido el que se incluye como Figura 3.

7. CONCLUSIONES

Desde su creación el INCRA ha desarrollado una actividad fundamental en Brasil al realizar no solo un inventario de la propiedad inmueble, con identificación de sus características físicas, jurídicas y económicas, típicas de un Catastro; sino que ha ido más allá, se ha configurado como un engranaje esencial para una correcta gobernanza integral del territorio.

Su actividad diaria, la generación de documentos y enlaces permanentes, el suministro de información a otras administraciones, etc. le ha permitido ganar la confianza de las administraciones y empresas, con lo que cada vez es más útil y, consecuentemente, cada vez podrá generar más y mejores servicios para un número cada vez mayor de solicitantes.

REFERENCIAS

- <http://idg.receita.fazenda.gov.br/>
- <http://www.incra.gov.br/>
- <http://www.incra.gov.br/estrutura-fundiaria/quilombolas>

Figura 3. Etapas para la regularización de los territorios quilombos
(Fuente: <http://www.incra.gov.br/estrutura-fundiaria/quilombolas>)

Sobre el autor

Richard Martins Torsiano

Gestor Público, Director de Planificación de la Estructura del Terreno - INCRA / BRASIL, Vicepresidente do Comitê Iberoamericano de Catastro y Especialista Internacional en Valoración por la Universidad de Jaén (España).