

# DOCUMENTO CONCEPTUAL DE PROYECTO (DCP)

## BRASIL

7 de julio de 2004

### I. DATOS BÁSICOS

<b>Título del Proyecto:</b>	Programa de Catastro y Regularización Fundiaria – I Etapa		
<b>Número del Proyecto:</b>	BR-0392		
<b>Equipo de Proyecto:</b>	Jefe de División: Asunción Aguilá; jefe de equipo: Gabriel Montes; (RE1/EN1) Francisco B. De Souza (RE3/EN3); otros miembros: Luis Macagno (COF/CBR), Hugo Cohan y Kevin Barthel (consultores); también colaboró Alexandra Ortega (RE1/EN1).		
<b>Fecha de ingreso del Proyecto al Programa Operativo:</b>	4 de noviembre de 2002		
<b>Prestatario:</b>	República Federativa do Brasil		
<b>Organismo ejecutor:</b>	Ministerio de Desarrollo Agrario (MDA), a través de su Secretaría de Reordenamiento Agrario (SRA). El Instituto Nacional de Colonización y Reforma Agraria (INCRA) actuaría como co-ejecutor.		
<b>Plan de financiamiento:</b>	IDB: OC	US\$	18.0 millones
	Local:	US\$	12.0 millones
	Total:	US\$	30.0 millones
<b>PTI:</b>	Esta operación no califica como un Programa orientado a la reducción de la pobreza.		
<b>SEQ:</b>	Esta operación no califica como un Programa que promueve la equidad social.		
<b>Calendario tentativo de actividades:</b>	Próxima Misión	Julio 2004	
	Misión de Análisis	Agosto 2004	
	Directorio	Noviembre 2004	

### II. MARCO DE REFERENCIA

#### A. La situación general de tenencia de la tierra rural en Brasil

- 2.1 Brasil cuenta con aproximadamente 500 millones de hectáreas de tierras consideradas aptas para la explotación agropecuaria, las cuales se encuentran distribuidas en aproximadamente cinco millones de propiedades rurales. En este contexto se

han identificado graves problemas en materia de la seguridad en la tenencia de la tierra, asociados con discrepancias entre lo expresado en una gran proporción de los títulos de propiedad, con la realidad de campo, en materia de propietarios y superficie de los predios. Adicionalmente, más de un millón de pequeños productores, situados en asentamientos y colonias creadas durante el proceso de reforma agraria, distribuidos a lo largo de todo el territorio nacional, no han podido ser transformados en legítimos propietarios de las tierras que ocupan.

- 2.2 Con el propósito de mejorar la información predial y la seguridad de la tenencia de la tierra, en Agosto de 2001, mediante la Ley 10267, se creó el Sistema Público de Registro de Tierras y se estableció el marco para la formación del Catastro Nacional de Inmuebles Rurales (CNIR). Asimismo, dicha Ley establece la obligación de presentar un plano catastral georeferenciado o el Certificado Catastral de Inmueble Rural (CCIR) expedido por el Instituto Nacional de Colonización y Reforma Agraria (INCRA), documentos con información precisa sobre localización, límites y superficie de un inmueble, al momento de la inscripción en el registro de inmuebles, de escrituras asociadas con transmisiones de dominio o con constitución de derechos reales.
- 2.3 El sistema a implantar además de la seguridad jurídica de los títulos de propiedad brindará en el mediano y largo plazo beneficios adicionales asociados con el acceso de los productores rurales al financiamiento, la inversión rural, la productividad, el ingreso de los productores rurales y el manejo sustentable de los recursos naturales. El Programa propuesto es una contribución a la iniciación, por parte del Gobierno Federal y los Estados, del proceso que cumplirá con los mandatos de la Ley de Catastro y Registro (10.267/02).

## **B. Seguridad jurídica de la propiedad inmueble**

- 2.4 Existen seis categorías principales de tierra en Brasil: (i) tierra privada; (ii) tierra federal administrada por el Instituto Nacional de Colonización y Reforma Agraria (INCRA); (iii) tierras de los Estados, administradas mediante Organismos Estaduales de Tierras (OET), conforme a leyes estaduales; (iii) colonias del INCRA; (iv) tierra de comunidades indígenas, las cuales son administradas por la Fundación Nacional de Indígenas (FUNAI); y (vi) parques nacionales y áreas de protección ambiental, bajo la gestión del Instituto Brasileiro de Medio Ambiente y Recursos Naturales Renovables (IBAMA).
- 2.5 De los aproximadamente 4,5 millones de predios rurales existentes, solamente cerca de las dos terceras partes tienen título mientras que el resto se encuentra en posesión informal o situado en colonias del INCRA. Se estima que la tierra privada titulada ocupa el 41% de la superficie total, la tierra de INCRA no titulada es el 12%, las colonias de INCRA ocupan el 8%, las tierras de comunidades indígenas son el 12%, y las tierras protegidas constituyen un 6% del total<sup>1</sup>. Las tierras urba-

---

<sup>1</sup> Todas estas son las mejores estimaciones disponibles, sujetas a corrección en cuanto se complete un catastro actualizado y sean saneados los registros de la propiedad inmueble.

nas, peri urbanas y otras, por lo tanto, representan un 21% del total. Las estadísticas revelan la existencia de un nivel alto de inseguridad, agravado en determinadas zonas, el cual restringe el uso eficiente y productivo de la tierra agrícola, los ingresos de los agricultores, y la recaudación impositiva.

Región INCRA	Estados en la Región	Total Predios	Con Títulos	Sin Títulos	% sin seguridad jurídica
Norte	Acre, Amazonas, Pará, Roraima, Tocantins, Amapá y Rondônia	308,559	99,861	208,698	68%
Nor – Este	Maranhao, Piaui, Ceará, Río Grande do Norte, Paraíba, Pernambuco, Alagoas, Sergipe, Bahia	1,148,158	630,434	517,724	45%
Sur – Este	Minas Gerais, Espírito Santo, Río de Janeiro, São Paulo	1,543,467	947,730	595,737	39%
Sur	Paraná, Santa Caterina, Río Grande do Sul	1,234,972	1,120,851	114,121	9%
Centro – Oeste	Mato Grosso, Mato Grosso do Sul, Goiás, Distrito Federal	325,044	259,570	65,474	20%
	<b>Totales</b>	<b>4,560,200</b>	<b>3,058,446</b>	<b>1,501,754</b>	<b>33%</b>
	<b>(%)</b>	<b>100%</b>	<b>67%</b>	<b>33%</b>	

Fuente: Estimaciones incorporadas en la base de datos del INCRA

## C. Entidades involucradas en el catastro, regularización y registro de tierras

2.6 Las instituciones que tienen un papel importante en materia de catastro, registro y regularización de tenencia son:

- (i) *Ministerio de Desarrollo Agrario (MDA)*: Su competencia se extiende a los siguientes aspectos (Decreto 5.033/2004): reforma agraria; promoción del desarrollo sostenible de los agricultores familiares; así como la identificación, delimitación y titulación de tierras ocupadas por los comunidades de quilombos;
- (ii) *Secretaria de Reordenamiento Agrario (SRA) del MDA*: Entre sus competencias, está formular, proponer ejecutar y supervisar políticas públicas nacionales y proyectos de reordenamiento agrario, incluyendo regularización predial, para lo cual puede realizar convenios con Estados, municipios y organizaciones de la sociedad civil ;
- (iv) *INCRA*: Autarquía federal, que opera en la esfera del MDA. El INCRA tiene personería jurídica de derecho público, con autonomía administrativa y financiera. Entre sus finalidades, están la de promover las medidas necesarias para identificar y recuperar tierras federales indebidamente ocupadas, y gestionar, organizar y mantener el catastro de inmuebles rurales, el de propietarios y ocupantes de tierras rurales, el de arrendatarios y aparceros;

ros, y el de tierras públicas. El INCRA tiene Superintendencias Regionales (SR/INCRA) en todos los Estados;

- (v) *OET*. Estos organismos tienen la responsabilidad de gestionar la tierra pública del Estado respectivo, incluyendo tareas de catastro y regularización predial. En materia catastral, los OET se ajustan a las normas del INCRA y actúan en coordinación con dicho Instituto;
- (vi) *Cartorios de Registros de la Propiedad Inmueble (Cartorios)*. Son agencias privadas encargadas de mantener el registro de escrituras, constitutivas de propiedad, elaboradas por notarios. Conforme a la Ley 10.267/01 tienen que registrar una información mínima homogénea e ingresarla al sistema nacional dentro de los plazos establecidos por la ley y su reglamentación. Su operativa está normada por los Estados y controlada por jueces comarcales.

#### **D. Procesos legales y operativos de catastro, regularización, registro y la vinculación del catastro con el registro**

- 2.7 *Catastro de tierra rural*: La *fiscalización* de levantamientos catastrales y el *mantenimiento de la información* catastral de los inmuebles rurales es responsabilidad del INCRA. La Ley 5.868/72 creó el Sistema Nacional de Catastro Rural (SNCR) y estableció al INCRA como la entidad que otorga el Certificado Catastral de Inmuebles Rurales (CCIR). El CCIR es un requisito legal para toda modificación de los derechos sobre un predio, incluyendo hipotecas, ventas o arriendos.
- 2.8 *Regularización predial*: La regularización predial *administrativa*<sup>2</sup> de ocupaciones de tierras “devolutas”<sup>3</sup> federales y de los Estados, está regida por Ley 6.383/76. Los Artículos 27 a 29 de dicha Ley establecen los siguientes criterios para la transferencia de tierra del Gobierno Federal o de los Estados: (i) la extensión del área en posesión es menor de 100 hectáreas; (ii) la ocupación ha tenido lugar por un tiempo no menor a cinco años<sup>4</sup>; (iii) no menos del 30% del área física está en producción; (iv) el poseedor u ocupante precario tiene establecida su morada permanente en el predio; y (v) el poseedor no es propietario de otro predio rural.
- 2.9 *Registro de la propiedad*: El sistema de registro de la propiedad inmueble ha sido establecido por la Constitución de la República y por el Código Civil. El régimen de servicios y responsabilidades registrales está regulado por Ley No 6.015/73. El sistema de registro es de tipo constitutivo: *sin registro no hay derecho real*. En términos operativos, el registro es a ‘folio real’ y exhibe tres características básicas: (i) la información está basado en el predio y no en la persona o dueño del predio; (ii) la matrícula predial contiene toda la historia de la propiedad; y (iii) cada matrícula corresponde a un único inmueble y cada inmueble tiene su propia matrícula.

---

<sup>2</sup> El procedimiento administrativo tiene lugar cuando no hay carácter contencioso en el proceso.

<sup>3</sup> Tierras “devolutas” son tierras que por algún motivo pertenecen a la Unión o a uno de los Estados.

<sup>4</sup> Estrictamente, un primer año genera un permiso, y cuatro años de operación con permiso permiten completar el proceso.

- 2.10 *Vinculación del catastro y registro*: Ley 10.267/02 (reglamentada por el Decreto Ley 4.449) creó el *Sistema Público de Registro de Tierras*, con el objetivo de modernizar el sistema de catastro y registro, y de mejorar la administración de la información sobre la propiedad rural inmueble. Para lograr este objetivo, la Ley incluye tres elementos claves: (i) el establecimiento y desarrollo en INCRA<sup>5</sup> del sistema de “Catastro Nacional de Inmuebles Rurales” (CNIR) como una base de datos multipropósito de información geográfica ; (ii) el establecimiento del requisito de *georeferenciación* para el CCIR, documento único que a partir de esta Ley debe definir a los predios por medio de las coordenadas geográficas de los vértices, referidos al Sistema Geodésico Brasileiro, manteniéndose el requisito de un código catastral único; y (iii) la responsabilidad de los “Cartorios” de entregar mensualmente al INCRA toda modificación de las matriculas inmobiliarias. Esta información será incorporada al CNIR, manteniendo un sistema catastral bien definido y permanentemente actualizado, evitando ejercicios periódicos de catastro (“recastramiento”). Con un “folio real georeferenciado”, cuando se presentan para inscripción nuevos títulos o mutaciones físicas de predios, el Registrador cuenta con la herramienta suficiente para identificar superposiciones, intersecciones, y aún *inexistencias de predios*<sup>6</sup>.

#### **E. Lecciones aprendidas de la experiencia del Banco en el sector**

- 2.11 La experiencia del Banco brinda lecciones que serán incorporadas en este Programa:
- (i) *La existencia de un marco legal e institucional adecuado, así como de mecanismos de solución de conflictos* son fundamentales para el éxito de un programa de regularización de los derechos de propiedad de la tierra. El marco legal existente en Brasil es adecuado, pero debe existir flexibilidad suficiente para que la reglamentación de las normas legales permita resolver los problemas que surjan durante la ejecución de los proyectos;
  - (ii) *Si bien la ejecución de las acciones de regularización es descentralizada, a nivel de Estados y municipios*, debe existir a nivel central una entidad coordinadora fuerte que establezca la política, determine los estándares y almacene la información relevante.
  - (iii) *La principal causa de la informalidad es el alto costo de registrar las transacciones de tierras y el desconocimiento de los usuarios de las normas existentes y de los beneficios de la titulación.* .
  - (iv) *El catastro, la regularización de tenencia y el registro de títulos deben ser partes secuenciales de un proceso integral.* De esta manera se aceleran la regularización y la inscripción en los registros, necesaria para asegurar derechos de propiedad y mantener actualizado el catastro;
  - (v) *El proceso de regularización de la tenencia de la tierra debe otorgar la propiedad plena de la tierra al ocupante mediante títulos de propiedad*

---

<sup>5</sup> En operación conjunta con Ingresos Tributarios (Receita Federal).

<sup>6</sup> El registro de predios ficticios o el establecimiento de derechos inexistentes sobre tierras públicas ha dado lugar a la práctica que en Brasil se identifica como “grilagem”, y representa uno de los más serios problemas que la nueva Ley permite ir corrigiendo.

*debidamente inscritos en el registro de la propiedad.* En caso contrario se generan situaciones como el desarrollo de mercados informales de tierras, y no se logra el aprovechamiento pleno de los beneficios socioeconómicos asociados con la propiedad;

- (vi) *La inversión en formación catastral debe asegurar el mantenimiento y actualización de la información recopilada.* Las inversiones catastrales deben ir acompañadas de acciones que promuevan e incentiven el registro de transacciones inmobiliarias y permitan mantener actualizado el catastro y el registro.

## **F. Estrategia del país en el sector**

- 2.12 El Gobierno Federal, a través del Plan Plurianual para 2004-2007, busca estimular el desarrollo del espacio rural, con inversiones en infraestructura y la destinación de recursos a programas de carácter productivo y social. Una parte importante de estas inversiones estará dirigida a las regiones tropicales del país, principalmente sur de la Amazonía, Nordeste y los Cerrados. El Gobierno ha priorizado a los pequeños propietarios, mediante programas como el de Apoyo a la Agricultura Familiar (PRONAF), el de Reforma Agraria y el de seguridad alimentaria (“Fome Zero”). El éxito de estos programas, dependerá, entre otros factores, de la existencia de derechos de propiedad claros y de políticas adecuadas de administración de la tierra rural.

## **G. Estrategia del Banco y otras instituciones en el país y en el Sector**

- 2.13 La estrategia del Banco en Brasil, definida en el respectivo Documento de País, tiene como elementos principales: (i) promover y profundizar la reforma y modernización del sector público a nivel Federal y Estatal; (ii) apoyar los esfuerzos para mejorar la competitividad y acceso al mercado de la producción brasileña; (iii) apoyar los esfuerzos para reducir las desigualdades sociales y la pobreza; y (iv) atender los problemas de manejo ambiental y de recursos naturales, con énfasis en la protección de los ecosistemas vulnerables.
- 2.14 El Programa apoya a todos los elementos de esta estrategia. Primero, el Programa contribuirá a la modernización de entidades públicas responsables de la administración de tierras en el país. Segundo, mediante el perfeccionamiento de la seguridad jurídica se crean condiciones necesarias para mejorar el uso eficiente de la tierra y, por consiguiente la competitividad. En tercer lugar, debe subrayarse que las actividades de regularización de la posesión por parte de pequeños productores, así como el mejoramiento de la base informativa para programas de redistribución de tierras, tienen un impacto favorable sobre los programas de reducción de la pobreza, y de manejo sustentable de los recursos naturales.
- 2.15 El Banco ha financiado el proyecto de “Adquisición de Tierras y Titulación” (BR-0174), por US \$70 millones para el cual la agencia ejecutora fue el Instituto Nacional de Colonización y Reforma Agraria (INCRA). Dicho proyecto fue aprobado en 1981 y financió mensuras, titulación, fortalecimiento institucional y adquisición de tierras en cinco Estados del Noreste. Conforme se indica en el Informe de

Terminación de Proyecto, la ejecución fue satisfactoria, si bien hubo demoras en el componente de adquisición de tierras. Los componentes para los cuales ahora se propone financiar se ejecutaron de manera muy satisfactoria, habiéndose excedido las metas en agrimensura y titulación. Adicionalmente, el Banco está financiando el “Programa de Consolidación de Asentamientos de Reforma Agraria”(1248/OC-BR), que tiene como objetivo desarrollar e implantar un modelo para consolidar los asentamientos de reforma agraria, logrando la independencia económica del INCRA. El programa ha tenido problemas iniciales en su ejecución debido a la falta de apoyo presupuestal. Sin embargo, a partir de 2003, el nuevo gobierno ha asignado una mayor prioridad e incrementado los recursos posibilitando que se alcancen y que se pueda sobrepasar a las metas iniciales previstas. De los 65 planes de consolidación previstos en el Programa se encuentran en estado avanzado de ejecución 13 y 52 están a punto de contratarse. Así mismo, se ha autorizado iniciar la preparación de 20 planes adicionales a la meta original.

- 2.16 De otra parte, después de varias experiencias piloto, el Banco Mundial y el Gobierno están financiando el proyecto de “Cédula da Terra”, que combina una metodología comunitaria de adquisición de tierras, con un esquema de aportes compartidos para financiar las inversiones complementarias. Las evaluaciones realizadas por el Banco Mundial revelan que el proyecto está alcanzando sus metas de facilitar el acceso de los pobres a la tierra rural. La tierra adquirida ha sido adecuada, los precios mas bajos que en la metodología tradicional y hay expectativas de que las fincas adquiridas serán económica y financieramente viables.

## **H. Conceptualización del Programa**

- 2.17 El Programa está conceptualizado como la primera etapa de apoyo al Gobierno Federal y a los Estados para iniciar el proceso que cumplirá con los mandatos de la Ley de Catastro y Registro (10.267/02). Su ejecución permitirá regularizar situaciones de ocupación de predios del Estado e incrementará la seguridad jurídica de la tenencia de la tierra rural en Brasil, lo cual creará bases sólidas para futuros programas del Gobierno en materia de acceso a la tierra y desarrollo rural. La variación de las circunstancias físicas e institucionales y la diversidad de las legislaciones estatales, determinaron la necesidad de trabajar en un ambiente reducido y tratar de completar estudios y propuestas antes de proponer una operación de mayor escala que cubra todo el país.
- 2.18 Aplicando las lecciones aprendidas en otros proyectos y siguiendo los lineamientos de la Ley 10.627/02 el Programa: (i) iniciará el cumplimiento de la Ley, apoyando la creación del CNIR; (ii) integrará y homogenizará las acciones de catastro de las diferentes instituciones nacionales; (iii) sistematizará y ampliará los esfuerzos de regularización predial del INCRA y de los Estados; (iv) financiará la formación simultánea del catastro rural y de la regularización predial de pequeñas y medianas propiedades agrícolas en municipios prioritarios; y (v) apoyará el desarrollo de los vínculos entre el catastro rural y los Cartorios.

- 2.19 Los fines y propósitos de un programa de regularización, como el propuesto inicialmente por el Gobierno, solamente pueden ser alcanzados plenamente mediante una acción que cubra a todos los casi 6,000 municipios, 26 Estados y al Distrito Federal. Sin embargo, una cobertura paulatina del territorio, ejecutada en etapas, se hace necesaria debido a las dificultades operativas propias de la operación y a debilidades que requieren tiempo para ser superadas en algunos Estados, así como a restricciones presupuestarias y de endeudamiento externo que enfrenta el país. Por lo tanto, en una primera etapa se atenderá a un número limitado de zonas prioritarias en los cinco Estados seleccionados; se apoyará a otros siete Estados que presentan debilidades institucionales para poner en marcha el proceso y se adelantará la preparación de las etapas sucesivas que permitirán obtener la cobertura total del país. A los efectos de tener una base de datos nacional, la unidad técnica de trabajo es el municipio o la comarca. El reconocimiento de que se emprende una primera etapa requiere prestar especial atención al desarrollo de capacidades (institucionales, legales y técnicas) para continuar con operaciones que, necesariamente, demandarán atención durante varios años.

### **III. OBJETIVOS Y DESCRIPCIÓN DEL PROGRAMA**

#### **A. Objetivo**

- 3.1 El propósito del Programa es aumentar la seguridad jurídica en la tenencia de la tierra y la calidad de la información sobre los inmuebles rurales, y de esta manera contribuir a mejorar la productividad de la tierra y asegurar un desarrollo más sostenible y equitativo de las áreas rurales.
- 3.2 Específicamente el Programa realizará sus acciones a través de los siguientes componentes:

#### **B. Componentes**

##### **1. Catastro de Tierras y Regularización Predial (US\$ 21.73 millones)**

- 3.3 El Componente financiará en cinco estados seleccionados (Bahía, Sao Paulo, Minas Gerais, Ceará y Maranhao), la realización simultánea, integrada, pro activa y en zonas geográficas definidas, de las campañas para la formación del catastro rural, la regularización física y legal de la tenencia de la tierra y el registro de los derechos de la propiedad inmueble. Será utilizado un proceso administrativo que sea costo-efectivo, transparente y que proporcione derechos plenos de la propiedad inscritos en el registro de propiedad inmueble a los ocupantes de tierras públicas en cerca de 50 municipios seleccionados en los cinco Estados que cumplan con los requisitos de regularización (párrafo 1.8) o, en su defecto, un permiso de uso para los que no cumplan con todos los requisitos.
- 3.4 La selección de los cinco Estados se basó fundamentalmente en la aplicación de los siguientes criterios: (i) mayor numero de posesión en predios de tamaño de hasta 100ha.; (ii) predominio de tierras públicas; y (iii) ausencia de acciones gu-



bernamentales en el tema de catastro y regularización. Dentro de los Estados seleccionados, la acción del Programa estará limitada por los fondos disponibles para cubrir municipios prioritarios que cuenten con un mayor índice de poseedores de predios de menos de 100 hectáreas.

- 3.5 El Programa financiará la formación catastral e incorporará aproximadamente 210,000 descripciones geográficamente precisas de predios referenciadas al Sistema Geodésico Brasileiro en el sistema de registro de tierras de acuerdo con las reglas modernas de la Ley 10.267. Las campañas regularizarán las ocupaciones de predios de tamaño hasta 100 hectáreas y resultarán en la titulación y registro de aproximadamente 50,000 propiedades. El Programa también instalará mecanismos de conciliación para la solución ágil de conflictos de linderos que surjan durante la ejecución del mismo. El tamaño del Programa (210,000 predios) y la experiencia de países como Perú (150, 000 predios regularizados al año) permiten plantear un período de ejecución de tres años en este caso.
- 3.6 El Componente también financiará la contratación de consultores y empresas especializadas para realizar los siguientes estudios y diagnósticos: (i) revisión crítica de la ejecución del Programa en términos técnicos, operativos y financieros; (ii) la preparación de una línea base de información relacionada a inmuebles rurales y la evaluación de los impactos socio-económicos del Programa; (iii) la preparación de propuestas de modificaciones a las normas legales que sean necesarias para una ejecución eficiente de etapas posteriores; y (iv) la preparación de una eventual segunda etapa del Programa.

## **2. Fortalecimiento Institucional del INCRA y los OET (US\$ 3.44 millones)**

- 3.7 En el INCRA en Brasilia, se financiará la instalación parcial de equipamientos, software y capacitación para implantación del CNIR. Este trabajo se realizará en doce Estados ( los cinco en que se realizará el Componente 1 y otros siete Estados adicionales, donde se vienen realizando acciones de regularización, pero con tecnologías tradicionales)<sup>7</sup> El Componente financiará la modernización de las oficinas regionales del INCRA y de los OET. La modernización agilizará los procesos de administración de la tierra, así como mejorará y ampliará los servicios que las entidades prestan al sector privado. Se adquirirán equipamientos y software especializado, así como capacitación del personal técnico en el uso de la tecnología para los fines del Programa y en el uso más efectivo de la información catastral.

## **3. Adecuación de los Cartorios (US\$ .72 millones)**

- 3.8 El Programa financiará asistencia técnica a los Cartorios en los municipios seleccionados para acciones en terreno de catastro y regularización predial. Se modernizará el sistema de registro de propiedad inmueble, para proporcionar servicios estandarizados a los propietarios y asegurar que los Cartorios puedan cumplir con lo requerido por la Ley 10.267/02. El componente incluirá las siguientes activida-

---

<sup>7</sup> Los siete Estados adicionales son: Pará, Pernambuco, Paraíba, Matto Grosso, Rondonia, Roraima y Paraná.

des: (i) elaboración de un estudio para establecer las normas técnicas y administrativas que se requieren para la modernización del Cartorio en relación con el nuevo marco legal (Ley 10.267), así como para preparar un modelo que defina los estándares de equipamiento y operación de un Cartorio modernizado; y (ii) capacitación de aproximadamente 130 funcionarios de los Cartorios. A efectos de generar economías de escala, estas actividades estarán abiertas a personal de los Cartorios en los doce Estados que participarán en el Componente de Fortalecimiento Institucional (Bahía, Ceará, Mato Grosso, Minas Gerais, Maranhao, Pará, Paraíba, Paraná, Pernambuco, Rondônia, Roraima and São Paulo); y (iii) desarrollo e implantación de software para la automatización del registro y su vinculación con el catastro.

### C. Costo y financiamiento

- 3.9 El costo del Programa asciende a US \$30 millones. El Banco financiará US \$18.0 millones (60%) con recursos del Capital Ordinario. La contrapartida local por el equivalente de US \$12.0 millones (40%) será aportada por el Gobierno de Brasil (Ministerio de Desarrollo Agrario e INCRA)<sup>8</sup>. El cuadro siguiente muestra las categorías de inversión para cada una de las actividades:

<b>Cuadro II-1: Costos Preliminares del Programa (Miles de US\$)</b>			
<b>Categorías</b>	<b>BID-OC</b>	<b>Local</b>	<b>Total</b>
<b>1. Administración y Supervisión</b>	<b>\$1,730.00</b>	<b>\$200.00</b>	<b>\$1,930.00</b>
<b>2. Costos Directos</b>	<b>\$14,590.00</b>	<b>\$11,300.00</b>	<b>\$25,890.00</b>
2.1 Catastro de tierras y regularización predial	\$11,730.00	\$10,000.00	\$21,730.00
2.2 Modernización institucional INCRA y OET	\$2,440.00	\$1,000.00	\$3,440.00
2.3 Adecuación de los Cartorios	\$420.00	\$300.00	\$720.00
<b>3. Costos Concurrentes &amp; Financieros</b>	<b>\$1,680.00</b>	<b>\$500.00</b>	<b>\$2,180.00</b>
<b>Total General</b>	<b>\$18,000.0</b>	<b>\$12,000.0</b>	<b>\$30,000.0</b>
<b>% por Fuentes</b>	<b>60.0%</b>	<b>40.0%</b>	<b>100.0%</b>

- 3.10 Además de los costos directos asociados con las actividades comprendidas dentro de los Componentes, se incluyen aproximadamente US\$ 1.93 millones, para financiar costos administrativos y de supervisión asociados con la contratación de especialistas individuales en el organismo ejecutor.

## IV. EJECUCIÓN DEL PROGRAMA

### A. Prestatario y Organismo Ejecutor

- 4.1 El Prestatario será la República Federativa del Brasil. El Ejecutor será el Ministerio de Desarrollo Agrario (MDA), a través de la Secretaria de Reordenamiento Agrario (SRA). El INCRA actuará como co-ejecutor del Programa. El Consejo

<sup>8</sup> Los Gobiernos de los Estados participantes colaborarán mediante aportes en especie, principalmente.

Nacional de Desarrollo Rural Sostenible (CONDRAF) aprobará los planes operativos anuales, dando apoyo y cobertura política e interagencial de alto nivel.

## **B. Esquema general de Ejecución**

### **1. La Unidad de Gestión del Programa (UGP)**

- 4.2 La UGP estará ubicada en la SRA, y en estrecha coordinación con INCRA será responsable por la gestión del Programa y actuará bajo el control de un Consejo Director, conformado por el MDA y el INCRA. La existencia de una Unidad Ejecutora fuerte se justifica, dada la necesidad de conciliar una ejecución descentralizada, con el establecimiento de estándares comunes y la centralización de la información catastral. La UGP se responsabilizará por el cumplimiento de condiciones previas; el seguimiento técnico-operativo; y será responsable de los aspectos administrativos y financieros, del Programa, y del cumplimiento de normas y procedimientos previstos en el Reglamento Operativo. La UGP mantendrá las relaciones con el Banco, presentará los planes operativos anuales y celebrará los convenios, contratos y demás instrumentos legales con órganos de administración directa e indirecta, autarquías, Estados y agentes financieros que sean necesarios para la ejecución.

### **2. El INCRA**

- 3.3 El INCRA, además de aportar recursos propios para el levantamiento catastral y la regularización predial en cinco de los doce Estados participantes, coordinará las actividades de ejecución técnico-operativas, consolidará las informaciones gráficas y literarias que resulten de los catastros realizados en los Estados en los cuales actúa el Programa, y dará a los Cartorios, a nivel municipal o comarcal, las informaciones catastrales que sean pertinentes para contribuir a la formación del Sistema CNIR.

### **3. Las Unidades Técnicas Estaduales (UTE)**

- 4.3 Las UTE serán creadas en los 12 Estados en que el Programa estará presente en esta etapa. Físicamente estarán ubicadas en las Superintendencias del INCRA, pero su subordinación funcional será con la UGP en Brasilia. Dentro de las UTE se estructurarán mecanismos apropiados para la solución (extra-judicial) de los conflictos de linderos que surjan de la ejecución del Programa.

### **4. Los Organismos Estaduales de Tierras (OET)**

- 4.4 Los OET apoyarán a las UTE en la elaboración de los planes operativos anuales de cada Estado. Asimismo, procederán al levantamiento físico y catastral de los inmuebles en los municipios previstos para la ejecución, conduciendo el proceso de regularización predial conforme a la legislación vigente en el Estado respectivo y en el ámbito federal.

**5. El Instituto de Registros Inmobiliarios Brasileiro (IRIB) y los Cartorios de Registros de la Propiedad Inmueble (Cartorios).**

- 4.5 La UGP firmará un convenio con el IRIB para apoyarla en la capacitación de los Jueces Comarcales y Cartorios en los municipios beneficiarios del Programa. Los Cartorios serán los responsables de ingresar al sistema nacional la información catastral de cada inmueble. Asimismo, en cada uno de los doce Estados, el MDA/SRA firmará un convenio con la Justicia Estatal para asegurar que las normas establecidas en el ROP estén acordadas y sean cumplidas por los Jueces Comarcales.

**C. Período de ejecución y cronograma tentativa de desembolsos**

- 4.6 La duración de ejecución y desembolsos del Programa será de tres años. Se presenta en la siguiente cuadro el cronograma tentativa de desembolsos:

**Cronograma Tentativo de Desembolsos por Año de Ejecución (US\$ miles)**

<b>Fuente</b>	<b>Año 1</b>	<b>Año 2</b>	<b>Año 3</b>	<b>Total</b>
<b>BID</b>	5,400	7,200	5,400	18,000
<b>Local</b>	3,600	4,800	3,600	12,000
<b>Total</b>	9,000	12,000	9,000	30,000

**D. Monitoreo y evaluación**

- 4.7 Como parte esencial de la Administración y Supervisión del Programa, la UGP establecerá una Línea de Base y desarrollará un sistema para la compilación y análisis de información y la elaboración de datos e informes. Este sistema permitirá tanto el monitoreo periódico de los indicadores del Marco Lógico como la evaluación final de los resultados e impactos económicos y socio-ambientales del Programa. La evaluación final se concentrará en indicadores como incremento en la inversión, en la productividad de la tierra, aumento en el valor de la tierra por ha, aumento en las transacciones de tierras, variación en la concentración de la tierra y aumento en los recaudos fiscales o en el acceso al crédito en las áreas regularizadas. De otra parte, la evaluación intermedia se concentrará en indicadores como el incremento en la utilización del sistema público de registro, aumento en la base de aplicación del Impuesto Territorial Rural y los indicadores de modernización institucional. El sistema también incluirá los indicadores que se describen en la Estrategia de Manejo Ambiental y Social.

**V. IMPACTOS DE DESARROLLO**

**A. Beneficios y beneficiarios esperados**

- 5.1 En el mediano y largo plazos, la mejoría en la situación de la tenencia de la propiedad rural en Brasil, a través del catastro, la regularización predial y del posterior mantenimiento de la información predial producirá beneficios para toda la sociedad, derivados de la menor incertidumbre sobre la propiedad, lo cual incentiva-

rá inversiones necesarias tanto para elevar la productividad como para preservar la calidad de los suelos agrícolas. Asimismo, se generarán insumos informativos precisos y actualizados para tareas de redistribución de tierras, de reordenamiento territorial y de cobro del impuesto territorial rural.

- 5.2 Los beneficiarios directos (e inmediatos) son los propietarios, productores y trabajadores rurales, especialmente los pequeños propietarios y los ocupantes de las áreas que vayan siendo atendidas por los sucesivos proyectos de inversión en catastro y regularización predial. Se estima que la regularización predial en las sucesivas etapas debe beneficiar a cerca de un millón de familias rurales que ocupan tierras sin tener seguridad de dominio sobre las mismas (50,000 en esta primera etapa). Los trabajadores rurales sin tierra, por su parte, se beneficiarán a medida que la información generada por el Programa facilite el inicio de procesos destinados a la redistribución de tierras. Los pequeños propietarios se benefician además por el incremento en el valor de la tierra regularizada.
- 5.3 Los beneficiarios indirectos son los usuarios del sistema de registro público inmobiliario, incluyendo los bancos, todos los cuales contarán con un sistema saneado, moderno y ágil de constitución de la propiedad e información sobre la misma. Esto facilitará el acceso de los propietarios al sistema financiero rural. También son beneficiarios indirectos las comunidades indígenas y las áreas de conservación ambiental, mediante la localización precisa de situaciones de ocupación irregular.

## **B. Análisis PTI y SEQ**

- 5.4 Esta operación no califica como un Programa orientado a la reducción de la pobreza (PTI). Esta operación tampoco califica como un Programa que promueve la equidad social, como se describe en los objetivos claves para la actividad del banco contenidos en el informe sobre el octavo aumento general de recursos.

## **C. Impactos sociales y ambientales**

- 5.5 El Componente 2 de este Proyecto ( Catastro de Tierras y Regularización Predial) actuará en 5 estados y 50 municipios y regularizará terrenos ya ocupados. El Proyecto no creará nuevos asentamientos y no causará impactos ambientales directos. Durante esta primera fase, el Proyecto minimizará su actuación en los municipios donde existan quilombos, tierras indígenas y reservas ambientales, para permitir el desarrollo de una estrategia adecuada para atender las necesidades especiales en una fase futura. Para lograr dicha estrategia, se involucrarán instituciones que trabajan con estas poblaciones para asegurar la amplia participación de estas comunidades en el proceso de catastro y regularización y las acciones apropiadas para la protección de sus derechos al terreno, y se involucrarán las instituciones ambientales competentes para planificar las necesidades específicas en el proceso de catastro y regularización. Estas instituciones (FUNAI, IBAMA, Fundación Palmares, y otras) ya se han incorporado en el grupo asesor del Proyecto y participarán desde el inicio en el diseño de las nuevas etapas.

- 5.6 Se esperan impactos indirectos ambientales y sociales positivos del Proyecto tales como el uso sostenible de la tierra, y la conservación de suelos, dentro otros. Se espera lograr indirectamente un mayor acceso de muchos productores y de grupos de bajos ingresos a los beneficios derivados de derechos de propiedad claros. Además el Proyecto compilará información catastral y sobre tenencia de la tierra que facilitará la identificación de unidades de conservación y tierras indígenas y la planificación del ordenamiento territorial, las cuales contribuirán al manejo adecuado de recursos naturales. Sin embargo, el Proyecto pueda contribuir indirectamente y a largo plazo a cambios marginales en el uso de suelo al nivel de predios, y sus impactos ambientales resultantes provocados por un aumento en la productividad agropecuaria y agrícola, una vez regularizada y titulada la tierra ya ocupada. Para minimizar estos posibles impacto negativos, el Proyecto promoverá el uso de suelo sostenible a través de educación a los propietarios como parte del proceso de regularización predial (ver párrafo 4.8) .
- 5.7 Para mejorar los aspectos positivos del Programa y minimizar cualquier impacto negativo, se propone la siguiente estrategia: (i) asegurar la participación directa de la sociedad civil en las campañas de formación catastral y de regularización predial; y (ii) facilitar el acceso a la información actualizada sobre la tierra a las instituciones responsables por demarcar áreas protegidas y por proteger los derechos y el desarrollo de comunidades indígenas y quilombos; (iii) incluir como parte de la metodología de regularización predial, la ejecución de campañas de promoción y divulgación sobre las responsabilidades de los propietarios en términos de protección ambiental y conservación del suelo; (iv) la metodología de regularización predial incluirá las recomendaciones y estrategias del proyecto desarrollado por el INCRA sobre “Género y Reforma Agraria”, el cual tiene como objetivo promover el acceso de las mujeres a la tierra rural y garantizarles sus derechos, lo cual incluye campañas adecuadas de divulgación y concientización sobre los mismos e identificación de mecanismos específicos de titulación (individual o conjunta); (v) la inclusión en las Unidades Técnicas Estadales de mecanismos de conciliación para la solución de conflictos de linderos que surjan durante la ejecución del Programa; y (vi) la inclusión en la línea de base y en el sistema de monitoreo del Programa de las variables ambientales y sociales relevantes, tales como la evolución en el uso del suelo, en el uso de insumos como fertilizantes y pesticidas, la demarcación de zonas de reserva natural o reservas indígenas, la desagregación y la evolución de la regularización de la tierra en términos de género y los cambios en el índice de concentración de la tierra, todo dentro de las zonas de influencia del Programa. Con el propósito de precisar esta estrategia el Equipo elaborará un Análisis Ambiental y Social del Programa.

## VI. ASPECTOS ESPECIALES

- 6.1 ***Metodología masiva para la regularización predial:*** Se necesita una metodología única, masiva y de costo unitario mínimo para la regularización predial prevista en el Programa. Los costos actuales de regularización son altos, especialmente debido a que debe pasarse por un proceso judicial. La metodología debiera estar

basada en las leyes federales y estatales especialmente en los artículos 27 a 29 de la Ley 6.383 de 1976 que establecen los criterios para la titulación de la tierra a los ocupantes informales. Antes de la aprobación del Programa se aprobará dicha metodología, la cual formará parte esencial de los convenios entre el Programa y los Estados seleccionados. De igual forma, el Programa incluirá recursos para formular reformas legales, en caso de que estas sean necesarias para agilizar la ejecución de etapas futuras.

- 6.2 ***Coordinación Interinstitucional y Convenios entre MDA/SRA y los Estados y Cartorios:*** El catastro, regularización predial y registro requieren la participación de varios actores a nivel local, como son las regionales de INCRA, los OETs y los Cartorios. Por ello, se deben formalizar convenios para coordinar acciones con el MDA, así como negociar contratos con los Cartorios para reducir costos del registro y para modernizar los sistemas de información y cumplir con los requisitos de la Ley 10.276.
- 6.3 ***Procesos administrativos de los Cartorios:*** Los Cartorios son regulados por jueces comarcales. Por ello, las actividades relacionadas con el registro están sujetas al riesgo de interpretaciones muy variadas, que pueden atentar contra la eficiencia del proceso y la necesaria homogeneidad de los datos exigidos por la Ley 10.267/02. El IRIB ha sido incorporado al Grupo de Trabajo para asegurar que los procedimientos administrativos sean claros y estén incorporados en los convenios entre el MDA/SRA y los Cartorios.
- 6.4 ***Marco Legal del registro de propiedad inmueble:*** Dado que el Programa resultará en nuevas descripciones de las propiedades que están actualmente inscritas en el registro, un proceso administrativo para agilizar el proceso judicial actual de rectificación del registro aumentará el impacto del Programa. Un proyecto de Ley que establece un mecanismo ágil para la rectificación administrativa de los títulos inscritos en el registro esta en trámite ante el Congreso Nacional.

## VII. ESTADO DE PREPARACIÓN DEL PROGRAMA

- 7.1 El Perfil I del Programa fue aprobado el 18 de octubre del 2002. Un Grupo de Trabajo han sido establecido por el Ministro de Desarrollo Agrario, incluyendo miembros de la SRA, INCRA, IRIB, FUNAI y IBAMA. Un grupo de consultores nacionales e internacionales ha sido contratado para apoyar al Grupo de Trabajo en la compilación de la información técnica, institucional, legal y financiera necesaria para la preparación del Programa. Se estima que se realizará la Misión de Análisis en el mes de agosto, 2004, con la presentación de la operación al Directorio en el mes de noviembre del presente año. Con anterioridad a la presentación al Directorio se debe constatar la firma de los convenios entre: (i) la SRA y las OETs y entre la SRA y la Justicia Estatal de los doce Estados involucrados en el Programa; (ii) la SRA y el IRIB; y (iii) la SRA y el INCRA.

**MARCO LÓGICO**  
**PROGRAMA DE CATASTRO Y REGULARIZACIÓN FUNDIÁRIA**  
**(BR-0392)**

SINTESIS NARRATIVA	INDICADORES	MEDIOS DE VERIFICACION	SUPUESTOS IMPORTANTES
<b>FIN</b> Se incrementa la producción por ha. de la tierra y el desarrollo es más sostenible y equitativo en las áreas del proyecto.	En comparación con la línea de base tres años después de terminado el proyecto: <ul style="list-style-type: none"> <li>Se incrementa en x% la producción por ha. y el ingreso en los municipios de actuación del proyecto.</li> <li>Aumenta en x% el valor de la tierra por ha</li> <li>Aumenta en x% el área de reserva ambiental inscrita.</li> <li>Aumento en x% de las áreas regularizadas (decretadas, demarcadas y registradas) destinadas a unidades de conservación ambiental, reserva indígena y áreas remanentes de comunidades quilombolas.</li> <li>Disminuye de x a y el índice de concentración de la tierra</li> </ul>	Análisis comparativo entre los indicadores socioeconómicos levantados al cabo de los 3 años, después del término de este proyecto y los de la línea de base.	Continuidad en el desarrollo económico del sector rural: Las instituciones competentes, utilizan las informaciones del proyecto para: <ul style="list-style-type: none"> <li>Identificar “grilagem” y sanear el registro público;</li> <li>Re-incorporar tierras al patrimonio público.</li> <li>Delimitar reservas indígenas, unidades ambientales y comunidades quilombolas.</li> <li>Implementar el re-ordenamiento fundiario, en áreas de latifundios y minifundios.</li> </ul>
<b>PROPÓSITO</b> Aumento de la seguridad jurídica y de la calidad de la información sobre los inmuebles rurales conforme a los requisitos de la Ley 10.267 (funcionamiento del servicio de catastro y registro de inmuebles rurales).	<b>RESULTADOS</b> A la terminación del proyecto: <ul style="list-style-type: none"> <li>X% de los inmuebles en los municipios de actuación, deben presentar consistencia entre las informaciones físicas, catastrales y registrales.</li> <li>Los Cartorios, en los municipios de actuación, entregan al INCRA las informaciones sobre las transacciones inmobiliarias en los plazos previstos en la Ley 10.267 y su reglamento.</li> <li>Aumento, del x%, con referencia al inicio de la ejecución del proyecto, en los estados de actuación, de la utilización del sistema público de registro de tierras.</li> <li>Aumento de la base de aplicación del impuesto territorial rural (ITR) en por lo menos 100% (número de inmuebles incorporados al catastro) en los municipios seleccionados.</li> <li>Aumento, del x% con referencia al inicio de ejecución del proyecto, en la utilización del registro por el sistema financiero.</li> </ul>	<b>Evaluaciones Intermedia y final del Programa</b>	El registro de los inmuebles facilita el acceso de los mismos a las políticas públicas de desarrollo, producción y asistencia técnica en el medio rural.  El sistema financiero utiliza el registro saneado para el otorgamiento de crédito a los propietarios de los inmuebles rurales.



SINTESIS NARRATIVA	INDICADORES	MEDIOS DE VERIFICACION	SUPUESTOS IMPORTANTES
<b>COMPONENTES</b> 1. Catastro de tierras y regularización predial	<b>PRODUCTOS</b> 1. Catastro de tierras y regularización predial:  1.1. 210.000 inmuebles en los estados de Bahía, Sao Paulo, Ceará, Maranhao y Minas Gerais, catastrados e incorporados a los registros Públicos: 21.200 inmuebles en el año 1, 79.800 inmuebles en el año 2 y 109.000 inmuebles en el año 3;  1.2. 50.000 inmuebles con área hasta 100 ha titulados y regularizados en los estados de Bahía, Ceará, Sao Paulo, Maranhao y Minas Gerais: 4.000 inmuebles regularizados y titulados en el año 1, 19.000 inmuebles regularizados y titulados en el año 2 y 27.000 inmuebles regularizados y titulados en el año 3;  1.3. Una línea de base del proyecto referente a los aspectos de seguridad jurídica de los inmuebles rurales;  1.4. Propuestas de modificación de normas para etapas subsiguientes;  1.5. La evaluación intermedia y final realizada sobre los impactos de la realización del proyecto.	Evaluaciones intermedia y final del proyecto.	La coordinación inter-institucional entre el MDA, el INCRA, las OETs y los Cartorios permite un funcionamiento transparente y eficiente (de bajo costo) del catastro y el registro de los predios.

SINTESIS NARRATIVA	INDICADORES	MEDIOS DE VERIFICACION	SUPUESTOS IMPORTANTES
2. Modernización Institucional del INCRA y OET.	2. Modernización Institucional del INCRA y OET:  2.1. 12 Unidades Centrales Estaduales implantadas en las Superintendencias Regionales del INCRA y los Órganos Estaduales de Tierra el primer año del proyecto, en los estados da Bahia, Sao Paulo, Minas Gerais, Maranhao, Pará, Ceará, Pernambuco, Paraíba, Mato Grosso, Rondônia, Rorâima e Paraná;  2.2. La Unidad Central de Control en la sede del INCRA en Brasília está operando;  2.3. El Flujo de actualización y mantenimiento automático de las informaciones de catastro y registro entre el CNIR y los Cartorios está en operación;		
3. Adecuación de los Cartorios en cumplimiento de la Ley 10.267.	3. Adecuación de los Cartorios en cumplimiento de la Ley 10.267:  3.1. La norma de estandarización de los equipos y los procedimientos legales del registro inmobiliario y de designación de los oficiales de registro ha sido implantada;  3.2. 130 oficiales de registro capacitados en el primer año en los municipios de actuación del Proyecto en los estados de Bahia, Sao Paulo, Minas Gerais, Pará, Ceará, Pernambuco, Paraíba, Mato Grosso, Rondônia, Rorâima e Paraná;  3.3. Los Cartorios, en los municipios de actuación del proyecto, están equipados para actuar conforme a lo que establece la Ley 10.267 y su reglamento.		