



UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS – UFMG
UNIVERSIDADE ESTADUAL DE MONTES CLAROS – UNIMONTES
MESTRADO ASSOCIADO EM SOCIEDADE, AMBIENTE E TERRITÓRIO

**REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA RURAL DE TERRAS
DEVOLUTAS NO NORTE DE MINAS GERAIS**

Eluiz Antônio Ribeiro Mendes e Bispo

Montes Claros – MG
Julho/2020

Eluiz Antônio Ribeiro Mendes e Bispo

**REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA RURAL DE TERRAS
DEVOLUTAS NO NORTE DE MINAS GERAIS**

Dissertação apresentada ao Programa de Mestrado Associado UFMG/UNIMONTES em Sociedade, Ambiente e Território (PPGSAT), como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Sociedade, Ambiente e Território.

Área de concentração: Sociedade, Ambiente e Território

Orientador: Professor Doutor Rômulo Soares Barbosa

Montes Claros – MG
Julho/2020

Bispo, Eluiz Antônio Ribeiro Mendes e

B622r
2020 Regularização fundiária rural de terras devolutas no Norte de Minas Gerais/ Eluiz Antônio Ribeiro Mendes e Bispo. Montes Claros, 2020.
188 f.: il.

Dissertação (mestrado) - Área de concentração em Sociedade, Ambiente e Território. Universidade Federal de Minas Gerais / Instituto de Ciências Agrárias.

Orientador: Rômulo Soares Barbosa

Banca examinadora: Daniel Coelho de Oliveira, Lailson Braga Baeta Neves.

Inclui referências: f. 182-188

1. Terras devolutas -- Norte de Minas Gerais. 2. Sesmarias -- Brasil. 3. Propriedade territorial -- Legislação -- Brasil. 4. Terras publicas. I. Barbosa, Rômulo Soares. II. Universidade Federal de Minas Gerais. Instituto de Ciências Agrárias. III. Título.

CDU: 349.4

ATA DE DEFESA DE DISSERTAÇÃO

Aos 14 dias do mês de agosto de 2020, às 10:00 horas, sob a presidência do Professor Rômulo Soares Barbosa, D. Sc. (Orientador/Unimontes), e com a participação do Professor Daniel Coelho de Oliveira, D. Sc. (Unimontes) e o Desembargador Lailson Braga Baeta Neves, D. Sc. (TJMG), reuniu-se, por videoconferência, a banca para defesa de dissertação de **ELUIZ ANTÔNIO RIBEIRO MENDES E BISPO**, estudante do Curso de Mestrado em Sociedade, Ambiente e Território, que apresentou a dissertação intitulada: "Regularização fundiária rural de terras devolutas no Norte de Minas Gerais."

O estudante foi considerado (aprovado/reprovado) aprovado, com as seguintes recomendações:

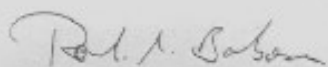
E, para constar, eu, Professor Rômulo Soares Barbosa, presidente da banca, lavrei a presente ata que depois de lida e aprovada, será assinada por mim e pelos demais membros da banca examinadora.


Obs.1) O estudante somente receberá o título após cumprir as exigências do regulamento do Curso de Mestrado em Sociedade, Ambiente e Território, conforme apresentado a seguir:

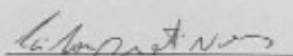
Art. 83 – Para dar andamento ao processo de efetivação do grau obtido, o candidato deverá, após a aprovação de sua Dissertação e a realização das modificações propostas pela banca examinadora, encaminhar à secretaria do colegiado do curso, com a anuência do orientador, 3 (três) exemplares da dissertação e 2 (dois) CD, no prazo de 60 (sessenta) dias.

Obs.2) O estudante deverá apresentar junto com a versão final da dissertação, comprovante de submissão de um periódico com Qualis/Capes na área Planejamento Urbano e Regional/Demografia.

Montes Claros, 14 de agosto de 2020.


Rômulo Soares Barbosa
Orientador


Daniel Coelho de Oliveira
Membro


Lailson Braga Baeta Neves
Membro

Eluiz Antônio Ribeiro Mendes e Bispo

**REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA RURAL DE TERRAS
DEVOLUTAS NO NORTE DE MINAS GERAIS**

Dissertação apresentada ao Programa de Mestrado Associado UFMG/UNIMONTES em Sociedade, Ambiente e Território (PPGSAT), como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Sociedade, Ambiente e Território.

Linha de pesquisa: Sociedade e Território

Aprovado pela banca examinadora constituída pelos professores:

Orientador: **Prof. Dr. Rômulo Soares Barbosa – UNIMONTES**

Titular: **Prof. Dr. Daniel Coelho de Oliveira – UNIMONTES**

Titular: **Prof. Dr. Laílson Braga Baeta Neves – TJMG**

Montes Claros – MG
Julho/2020

À Ianne, minha grande companheira, e ao
pequeno Davi, nosso nascituro: como é doce
amá-los!

Ainda, aos meus queridos alunos.

AGRADECIMENTOS

Inicialmente, externo minha gratidão a Deus, Grande Arquiteto do Universo, pela sua infinita bondade. Muito obrigado por tudo.

Ao meu orientador pela generosidade, paciência e companheirismo. Os seus sábios direcionamentos tornaram minha caminhada mais calma e agradável, esteja certo disso, querido professor. Muito obrigado.

Além do conhecimento gratuitamente ofertado, o Programa concedeu-me a chance de conhecer pessoas maravilhosas, de criar e fortalecer laços. Sem dúvida, um ganho pessoal inestimável. Por isso, sou muito grato a cada um dos professores (Andréa Narciso, Daniel, Eduardo, Fausto, Felisa, Flávia, Giovanni, Iara, Isabel, Luiz Paulo, Helder, Heloisa, Roberto Monte-Mór, Roberto Nascimento, Rômulo e Vanessa), aos demais professores externos ao Programa, aos colegas de classe (Amanda, Anne, Cleonice, Danilo, Délcio, Dilson, Isabela, Juliana, Keyty, Lara, Larissa, Lucas, Sandra, Tiago, Warley, Weber e Wdiléia) e aos que conheci nas disciplinas optativas, aos palestrantes, aos servidores administrativos e demais colaboradores de ambas as instituições de ensino associadas.

Os gráficos, fluxogramas e algumas tabelas que ilustram o presente trabalho tiveram o toque criativo dos colegas Lara e Tiago. O acesso à considerável parcela do acervo bibliográfico tornou-se mais fácil graças ao empenho do colega e amigo Dilson, com quem compartilhei uma pasta no *Dropbox* com farto material a qual será mantida para estudos posteriores. Obrigado, meus amigos.

Esta pesquisa alcançou o seu resultado também graças à boa-vontade e a presteza dos ex-servidores, servidores, assessores da SEAPA, nomeadamente Maria Tereza (“Têra”), Luíza Lino e Gideão. Vocês foram tão gentis desde o primeiro dia em que os procurei. Muito obrigado.

Conciliei a pesquisa com as minhas atividades profissionais, sem solução de continuidade. Daí porque são merecedores do meu reconhecimento os colegas e servidores do Curso de Direito da Universidade Estadual de Montes Claros, em especial o meu chefe de Departamento, bem como o competente time do escritório “Danilo Borges Advogados”, pela confiança, suporte e incentivo permanentes. Muito obrigado a cada um de vocês.

Registro especial agradecimento a Marcelo Alencar que, com zelo e denodo, ajudou-me no controle das demandas jurídicas que estavam sob minha responsabilidade no escritório. O seu apoio foi essencial, meu querido amigo.

Não posso me esquecer das duas oportunidades em que estivemos no Centro de Agricultura Alternativa Vicente Nica, em Turmalina/MG, por ocasião dos Seminários de qualificação, e fomos tão bem acolhidos. Muito obrigado a todos pela hospitalidade e pela profícua parceria mantida com o Programa.

A propósito da qualificação, consigno meu sincero agradecimento aos professores que compuseram minha banca (Eduardo e Giovanni, além do meu orientador), cujas críticas, contundentes, porém necessárias, foram determinantes para que eu pudesse lapidar aquela pedra bruta e, por fim, convertê-la neste trabalho. Ainda, aos demais professores e colegas que participaram e intervieram naquela sessão. Muito obrigado.

Consigno o meu especial agradecimento aos professores doutores Lailson Braga Baeta Neves, na qualidade de examinador externo, e Daniel Coelho de Oliveira, como professor permanente do Programa, que compuseram a douta banca examinadora juntamente com o meu orientador. As críticas foram da mais alta relevância e a análise clínica que fizeram deste trabalho legitima-o ainda mais. Obrigado, professores.

Os meus amados familiares e estimados amigos também são dignos não apenas do meu profundo agradecimento, mas também de um pedido de desculpas pelas ausências e algumas restrições de convivência. Eu sei que vocês são compreensivos e indulgentes, por isso prometo-lhes pagar em dobro, “com juros e correção monetária”, cada minuto em que me privei de suas prazerosas companhias. E quero fazê-lo logo!

Agradeço, ainda, à Universidade Federal de Minas Gerais e à Universidade Estadual de Montes Claros pelo ensino gratuito e de qualidade que me ofertaram na graduação e agora na pós-graduação *stricto sensu*. Antes disso, tributo o meu respeito ao povo brasileiro de cujo esforço provem os recursos financeiros que possibilitam essas e outras tantas atividades estatais. Espero sempre poder retribuir-lhes e esta pesquisa é uma forma.

Por fim, e não menos importante, agradeço de coração a todos que, direta ou indiretamente, cujos nomes não mencionei expressamente, envidaram esforços e contribuíram para que esta pesquisa fosse possível. Muito obrigado!

RESUMO

A presente pesquisa propõe um estudo da regularização fundiária rural de terras devolutas no Norte de Minas Gerais. Em aprofundamento, objetiva estabelecer os contornos jurídicos do instituto em tela, realizar um apanhado histórico da formação do solo nacional desde a chegada das caravelas portuguesas, da implantação das capitânicas hereditárias e dos regimes do sesmariamento e da posse, da edição da Lei de Terras e das memórias de expropriação que deram cor e tônica aos complexos processos de territorialização e, ainda, traçar os efeitos concretos das políticas de governo voltadas às pessoas individualmente consideradas e também aos povos e comunidades tradicionais. A partir de uma abordagem dedutiva, propõe-se a utilização de um método quantitativo-descritivo e a realização de uma pesquisa documental, exploratória e historiográfica, mediante coleta e tratamento de dados. A regularização fundiária rural de terras devolutas é marcada por um tensionamento decorrente das relações travadas entre os proprietários de terras (poder privado) e o Estado (poder público), quer sob o prisma da contradição entre a bandeira, forma típica da ocupação do interior, empresa privada e dirigida para os fins e no interesse da propriedade privada, e o próprio Estado. As memórias de expropriação, consubstanciadas pelos chamados “tempos”, provocaram uma reconfiguração do espaço agrário norte-mineiro e incidiram principalmente sob as populações tradicionais que viviam em regime de terras comuns. O Norte de Minas deve ser encarado como um espaço de produção das diferenças, posto que o capitalismo agrário brasileiro se reproduz produzindo feixes de relações não capitalistas de produção, o que também se verifica quando o assunto é a terra e as formas de acessá-la. A ambientalização em relação aos grupos sociais (empresas, cooperativas, Estado, povos e comunidades tradicionais, movimentos sindicais etc.) surge a partir do momento em que eles são confrontados. Nesse contexto, pode-se também pensar a regularização fundiária rural de terras devolutas com um grande campo ou espaço no qual se tem agentes, indivíduos, atores e, conseqüentemente, posições e disputas simbólicas de um grande jogo social.

Palavras-chave: regularização fundiária rural, terras devolutas, Norte de Minas Gerais, titulação, povos e comunidade tradicionais.

ABSTRACT

The present research proposes a study of the rural land regularization of vacant lands in the North of Minas Gerais. In depth, it aims to establish the legal outlines of the institute in question, to carry out a historical overview of the formation of national soil since the arrival of the Portuguese caravels, the implantation of the hereditary captaincies and the regimes of sesmariagem and possession, the edition of the Law of Land and the memories of expropriation that gave color and tonic to the complex processes of territorialization and, also, to outline the concrete effects of government policies aimed at the people considered individually and also at the traditional peoples and communities. From a deductive approach, it is proposed to use a quantitative-descriptive method and conduct a documentary, exploratory and historiographical research, through data collection and treatment. The rural land regularization of unoccupied lands is marked by a tension resulting from the relations between landowners (private power) and the State (public power), either under the prism of the contradiction between the flag, a typical form of occupation of the interior, private company and directed for the purposes and in the interest of private property, and the State itself. The memories of expropriation, embodied by the so-called “times”, provoked a reconfiguration of the north-Minas agrarian space and focused mainly on the traditional populations that lived under the regime of common lands. The North of Minas Gerais should be seen as a space for the production of differences, since Brazilian agrarian capitalism reproduces itself, producing bundles of non-capitalist relations of production, which also occurs when the subject is land and the ways of accessing it. Environmentalization in relation to social groups (companies, cooperatives, the State, traditional peoples and communities, union movements, etc.) arises from the moment they are confronted. In this context, one can also think about the rural land regularization of vacant lands with a large field or space in which there are agents, individuals, actors and, consequently, symbolic positions and disputes of a great social game.

Keywords: rural land regularization, vacant lands, North of Minas Gerais, titling, traditional peoples and community.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Gráfico 1 – Faixas de desenvolvimento humano municipal.....	22
Gráfico 2 – Composição do território brasileiro por tipo de domínio.....	43
Gráfico 3 – Formação do território brasileiro.....	44
Gráfico 4 – Contratos de arrendamento.....	125
Gráfico 5 – Relação dos contratos da empresa Norflor e respectivas áreas arrendadas...	128
Gráfico 6 – Total de títulos particulares concedidos no ano de 2019 (mesorregião Norte de Minas).....	142
Figura 1 – Ilustração das Capitânicas Hereditárias.....	73
Figura 2 – Ilustração da sesmaria de Francisco Ramalho doada por Lopo de Souza em 13/06/1601, de uma légua em quadra/Museu Paulista da USP.....	79
Mapa 1 – Mesorregião Norte de Minas Gerais.....	20
Mapa 2 – Municípios que possuem contratos de arrendamento.....	131
Mapa 3 – Unidades de Conservação Estaduais.....	134
Mapa 4 – Espacialização das Comunidades Tradicionais certificadas.....	152
Mapa 5 – Espacialização das Comunidades que pleitearam a regularização fundiária...	155
Fluxograma 1 – Etapas da regularização fundiária rural individual.....	140
Fluxograma 2 – Etapas da regularização fundiária rural coletiva.....	148

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Relação das empresas/cooperativas e quantitativo de terra arrendada.....	127
Tabela 2 – Relação dos contratos da empresa Norflor e respectivas áreas arrendadas....	128
Tabela 3 – Relação dos municípios e quantitativo de contratos.....	131
Tabela 4 – Títulos particulares concedidos em 2019.....	141
Tabela 5 – Certificações de comunidades tradicionais.....	149
Tabela 6 – Regularização fundiária de territórios tradicionais.....	154
Tabela 7 – Categorias das terras demandadas para regularização fundiária.....	156
Tabela 8 – Valor do hectare da terra nua por Município.....	158

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

AGE	Advocacia Geral do Estado de Minas Gerais
APP	Área de Preservação Permanente
Art.	Artigo
CAR	Cadastro Ambiental Rural
CSR	Contribuição Sindical Rural
BGB	Bürgerliches Gesetzbuch (Código Civil da Alemanha)
CDRH	Centro de Referência em Direitos Humanos/Norte
CC	Código Civil
CCIR	Certificado de Cadastro de Imovel Rural
CMDRS	Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural Sustentável
CNPCT	Comissão Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais
CEPCT-MG	Comissão Estadual de Povos e Comunidades Tradicionais
COVID-19	Corona Virus Disease 2019
CPT	Comissão Pastoral da Terra
CRFB/1988	Constituição da República Federativa do Brasil de 1988
EC	Emenda Constitucional
EMATER	Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural do Estado de Minas Gerais
FISSET	Fundo de Investimento Setorial
FUNAI	Fundação Nacional do Índio
GTU	Grau de Utilização da terra
GEE	Grau de Eficiência na Exploração
HA	Hectares
ICMBio	Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade
ICMS	Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços
IDH	Índice de Desenvolvimento Humano
IGAM	Instituto Mineiro de Gestão das Águas
IMA	Instituto Mineiro de Agropecuária
IMAFLORA	Instituto de Manejo e Certificação Florestal e Agrícola
INCRA	Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária
IBDF	Instituto Brasileiro de Desenvolvimento Florestal
IPAM	Instituto de Pesquisa Ambiental da Amazônia

IPTU	Imposto Predial Teritorial Urbano
ITER	Instituto de Terras do Estado de Minas Gerais
ITR	Imposto sobre a Propriedade Rural
KTH	Royal Institute of Technology
MAB	Movimento dos Atingidos por Barragens
MASTRO	Articulado dos <i>Sindicatos dos Trabalhadores Rurais</i> do Alto Rio Pardo
MMA	Ministério do Meio Ambiente
MP	Medida Provisória
NAEA	Núcleo de Altos Estudos Amazônicos da UFPA
NEA	Núcleo de Economia Agrícola da Unicamp
ONG	Organização Não Governamental
PL	Projeto de Lei
PMCMV	Programa Minha Casa, Minha Vida
PRONAF	Programa Nacional da Agricultura Familiar
PNPCT	Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais
REURB	Regularização Fundiária Urbana
REURB-E	Regularização Fundiária Urbana de Interesse Específico
REURB-S	Regularização Fundiária Urbana de Interesse Social
RFR	Regularização Fundiária Rural
RTID	Relatório Técnico de Identificação e Delimitação Territorial
RURALMINAS	Fundação Rural Mineira – Colonização e Desenvolvimento Agrário
SEAPA	Secretaria de Estado de Agricultura, Pecuária e Abastecimento
SEDA	Secretaria de Estado de Desenvolvimento Agrário
SEI	Sistema Eletrônico de Informações
Sic	Sic Erat Scriptum (assim estava escrito)
SNUC	Sistema Nacional de Unidades de Conservação
STF	Supremo Tribunal Federal
STTR	Sindicato dos Trabalhadores Rurais
SUTEC	Superintendência de Territórios Coletivos
TAC	Termo de Ajustamento de Conduta
TJMG	Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais
UC	Unidade de Consvração
UFMG	Universidade Federal de Minas Gerais

UFPA	Universidade Federal do Pará
UPI	Unidade de Proteção Integral
USP	Universidade de São Paulo
V.g.	Verbi gratia (por exemplo, como tal, pela graça da palavra)
ZEIS	Zona Especial de Interesse Social

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	15
Antecedentes	15
A pesquisa: problematização, objeto, justificativa, marco teórico, caracterização da área de estudo e objetivos.....	17
Caminhos metodológicos.....	23
Estruturação da dissertação.....	26
CAPÍTULO I – TEORIA DA REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA	28
1.1 Conceito e justificção	28
1.2 Regularização fundiária rural e urbana.....	34
1.3 Bases normativas constitucionais da regularização fundiária.....	39
1.3.1 Generalidades sobre as normas jurídicas	39
1.3.2 Dignidade da pessoa humana	40
1.3.3 Erradicação da pobreza e da marginalização e redução das desigualdades sociais e regionais	42
1.3.4 Isonomia (igualdade, equiparação ou paridade).....	45
1.3.5 Funções sociais da propriedade, da posse, da cidade e do campo	47
1.3.6 Justiça social.....	53
1.3.7 Desenvolvimento sustentável (sustentabilidade)	54
1.3.8 Segurança jurídica	55
1.4 Outros princípios informadores da regularização fundiária.....	57
1.5 Principais instrumentos da regularização fundiária	59
1.5.1 Desapropriação.....	59
1.5.2 Compra e venda.....	60
1.5.3 Doação.....	61
1.5.4 Concessão de direito real de uso	61
1.5.5 Discriminação	62
1.5.6 Legitimação e regularização da posse.....	63
1.5.7 Usucapião.....	64
1.6 Da política agrária e fundiária e da reforma agrária na CRFB/1988	66
1.7 Breve apontamento sobre a Medida Provisória nº 910, de 10 de dezembro de 2019 (“MP da Regularização Fundiária”) e sobre o Projeto de Lei (PL) 2.633/2020	68

CAPÍTULO II – A HISTÓRIA TERRITORIAL DO BRASIL.....	71
2.1 Consideração inicial.....	71
2.2 A história territorial brasileira começa em Portugal: capitanias hereditárias, sesmarialismo e regime de posseção	71
2.2.1 Capitanias hereditárias	73
2.2.2 Sesmarialismo	75
2.2.3 Regime de posseção.....	87
2.3 A Lei de Terras de 1850.....	91
2.4 O tratamento constitucional e infraconstitucional conferido ao direito de propriedade após a Lei de Terras	102
CAPÍTULO III – PROCESSOS DE TERRITORIALIZAÇÃO E EFEITOS DA REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA RURAL NO NORTE DO ESTADO DE MINAS GERAIS: MEMÓRIAS DE EXPROPRIAÇÃO	109
3.1 Breve digressão legislativa da questão fundiária no Estado de Minas Gerais.....	109
3.2 Territorialidade, tradição e memórias de expropriação	113
3.3 Tempo do Agrimensor	119
3.4 Tempo da RURALMINAS e dos fazendeiros	122
3.5 Tempo dos Parques	133
3.6 Tempo do agora: entre as memórias de expropriação e os desafios do porvir: as políticas do Governo do Estado de Minas Gerais para a regularização fundiária rural de terras devolutas	138
3.6.1 Programa estadual de Regularização Fundiária e Acesso à Terra: regularização fundiária rural individual.....	139
3.6.2 Regularização Fundiária para Povos e Comunidades Tradicionais	147
CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	165
ANEXOS	172
ANEXO A – Exemplar de Contrato de Arrendamento	172
ANEXO B – Exemplar de Título definitivo de Domínio Individual.....	175
ANEXO C – Exemplar de Certidão de Autodefinição para reconhecimento formal da Comunidade Tradicional.....	181
REFERÊNCIAS	182

INTRODUÇÃO

Antecedentes

Em junho de 2018, quando do processo seletivo para ingresso no Mestrado, apresentei à banca examinadora um documento intitulado “carta de intenções” contendo uma proposta de pesquisa (ainda bruta e espaçosa) sobre as questões fundiárias do Norte de Minas Gerais e os conflitos sociais daí resultantes. Naquele documento também expressei o desejo profundo e sincero de devolver à sociedade e à comunidade acadêmica (notadamente meus queridos alunos do Curso de Direito da UNIMONTES) perspectivas de novas fronteiras para o conhecimento e, ainda, tornar-me um profissional que pudesse, de alguma forma, transformar positivamente os meios social e natural em que vivo.

O apreço pelas questões fundiárias, contudo, vem de antes. Remonta às doces memórias da infância que vivi na querida Salinas entre as décadas de 1980 e 1990 e das viagens para Montes Claros quando eu podia, com o rosto colado no vidro do carro e com toda aquela despreensão pueril, descobrir desenhos em nuvens e observar a imensidão dos eucaliptais que margeavam a rodovia BR-251 recém-inaugurada.

Iniciei-me na advocacia em fevereiro de 2006 quando já me ocorriam algumas ideias a respeito da função social da posse, as quais, mais tarde, ganhariam corpo de artigo científico e serviriam de inspiração para a confecção desta dissertação.

Retorno em julho de 2007 à UNIMONTES, desta vez como professor do curso de Direito. A partir de então é que pude perceber a importância das pesquisas com método científico, notadamente em nichos poucos explorados (ou ainda inexplorados) como o é a regularização fundiária rural de terras devolutas, a despeito da notória potencialidade da nossa região por demandas dessa natureza.

Em dezembro de 2012 mergulhei a fundo no tema para desempenhar, com o denodo que todo cliente espera, o meu mister em ações judiciais que versam sobre processos de territorialização de áreas dadas em arrendamento pelo Estado às empresas de reflorestamento e cooperativas bem com sobre pretensões de reconversão dessas áreas pelos povos e comunidades tradicionais.

E foi assim, aliando a necessidade profissional à vocação que sempre nutri pela docência, que decidi enfrentar o tema da presente dissertação, tanto espinhoso quanto delicado e caro às minorias, ainda mais no bojo de um importante Programa de Mestrado interdisciplinar que agrega duas importantes Universidades públicas.

A disciplina preambular “Fundamentos em Sociedade, Ambiente e Território” cumpriu com a sua função niveladora quando me oportunizou o conhecimento dos processos socioambientais, das interações e dissenções entre política, ambiente e sociedade, das dinâmicas sociais e demográficas, da natureza, da cultura e do desenvolvimento, dos conceitos de sustentabilidade, território e identidades.

Graças ao suporte e à maestria dos valorosos professores com os quais tive contato no primeiro semestre do curso, pude, por exemplo, refletir sobre a regularização fundiária rural de terras devolutas como um grande campo ou espaço no qual se tem agentes, indivíduos, atores e, conseqüentemente, posições (ACSELRAD, 2004), ou seja, como um espaço de relações específicas, como um conjunto de proposições, agentes e regras que permitem “jogar o jogo” e compreender o ambiente não como algo genérico, mas sim de “disputas simbólicas” desse grande “jogo social” (BOURDIEU, 1989). Tudo isso sem olvidar das correntes ou paradigmas do ecologismo vistos com certo tom místico e de sacralidade pela literatura de escol (ALIER, 2007).

Também cursei a disciplina “Dinâmicas socioeconômicas, identidades e territorialidades: cultura, população e natureza”, ofertada pelo Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Social (PPGDS) da UNIMONTES no primeiro semestre de 2019, por indicação do meu orientador. Com ela pude “trocar as minhas lentes” e compreender, sob um foco mais amplo, as categorias cultura, identidade, etnicidade, território, territorialidades e os conflitos sociais que a permeiam.

Ousei, por exemplo, debater com os professores e colegas sobre as “redes sociais” (CASTELLS, 1999) que se posicionam contrárias à lógica desenvolvimentista hegemônica e passam a dar sustentação aos processos políticos de afirmação de direitos dos grupos rurais que, a seu modo, também se posicionaram frente à modernização conservadora da agropecuária regional.

Compreendi as origens dos chamados “processos de territorialização” (OLIVEIRA, 1998) que emanam de contextos intersocietários de conflito, nos quais a conduta territorial surge quando as terras de um grupo estão sendo invadidas, numa dinâmica em que, internamente, a defesa do território torna-se um elemento unificador do grupo e, externamente, as pressões exercidas por outros grupos ou pelo governo da sociedade dominante molda (e às vezes impõem) outras formas territoriais.

Ainda, as chamadas “condutas de territorialidade” e as interessantes noções de “cosmografia” (LITTLE, 2002) e de “cosmovisão” (ESCOBAR, 2005) para justificar que, sem a historicidade dos grupos, nessas dimensões culturais, não se pode compreender o processo de

formação dos territórios e, por via lógica, das territorialidades a respeito dos “povos e comunidades tradicionais” (COSTA FILHO, 2013 e BRANDÃO, 2010).

As disciplinas “Seminários de Dissertação I e II” foram cruciais para a compactação da apropriação teórica e definição do escopo do projeto de pesquisa, porque os professores que a ministraram colocaram-me em contato direto com alguns personagens vivos das histórias e dos diversos saberes que eram compartilhados como ingredientes de um caldo cultural riquíssimo que só mesmo a interdisciplinaridade pode proporcionar.

Some-se a tudo isso os imprescindíveis ensinamentos meticulosamente ministrados pelos professores das disciplinas de “Metodologia de Pesquisa Interdisciplinar”, quer sob a perspectiva da pesquisa qualitativa, quer sob a quantitativa, “Tópicos Especiais II: população, espaço e ambiente” e “Estágio de Docência”. A partir daí, ganhei maturação e musculatura mínimas para submeter-me à douta banca de qualificação do projeto de pesquisa e, agora, dissertar, sabendo que a presente pesquisa não é (e nunca pretendeu sê-lo) um fim em si mesma, mas uma singela contribuição e provocação para que outra leva de pesquisadores possam criticá-la, aprofundá-la e dar seguimento ao laborioso, prazeroso e infundável ofício da construção do conhecimento.

A pesquisa: problematização, objeto, justificativa, marco teórico, caracterização da área de estudo e objetivos

Um breve passeio pela ponte da história da apropriação das terras no Brasil revela que o perfil legislativo dos períodos colonial, imperial e da primeira República foi o mesmo aplicado em Minas Gerais.

Contudo, o ordenamento territorial mineiro possui um marco específico no século XVIII quando o norte de Minas Gerais ainda estava subjogado aos limites das Capitânicas de Pernambuco e Bahia e, com a descoberta dos corpos minerários na região diamantífera, instaurou-se uma preocupação interna e externa (pela Coroa Portuguesa) em definir os contornos da Capitania de Minas Gerais, ordenar a fundação de Vilas e demarcar a jurisdição das freguesias para, a partir daí, estabelece uma maior ingerência sobre as terras a serem exploradas pela atividade minerária (COSTA, 2019).

Adverte Carrara (1999) que, desde então, havia um certo descompasso entre as leis disciplinadoras da concessão de terras e a efetiva prática dos concessionários, de tal sorte que, antes do regime jurídico da propriedade privada no Brasil, “verificava-se uma forma

privilegiada de acessá-la pela venda e compra, resultando em ritmos diferentes de ocupação na região dos currais e na região mineradora”, como ensina Costa (2019, 147).

A partir do declínio do regime das sesmarias, perpassando pelo processo de formação da apropriação privada da propriedade (Constituição Imperial de 1824 e Lei de Terras de 1850) até se chegar ao período republicano, não se verificou a necessária e salutar separação das terras particulares das terras devolutas, circunstância que ensejou, a um só tempo, especulação imobiliária e conflitos fundiários que se perpetuam no tempo e no espaço.

Nas últimas décadas do século XX e início do XXI, a questão agrária trata da perspectiva social abordando a situação jurídica da terra e as relações de trabalho, pontos de partida de uma regularização fundiária e de uma interferência na organização da propriedade da terra e nos modos de sua utilização.

Portanto, sistematizou-se a história agrária como campo de conhecimento específico desde início do século XX, associando-se, conforme discorre Linhares (1999), o estudo de mudanças operadas pela ação dos grupos sociais através dos tempos, com o da relação do homem com o seu meio físico: a história voltando-se ao passado em busca de informações e registros precisos, capazes de explicar a sociedade humana nas múltiplas determinações e complexidades.

Nesse contexto, apresenta-se a regularização fundiária como o conjunto de medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais que visam à correção de assentamentos irregulares e à titulação de seus ocupantes, de modo a garantir o direito social à moradia, o pleno desenvolvimento das funções sociais da propriedade urbana e o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado.

A regularização fundiária é importante também fator de pacificação das relações no campo. Logo, a necessidade de se executar uma política de regularização fundiária de terras rurais é realidade atual de muitos posseiros de terras devolutas situadas no Estado de Minas Gerais, especialmente na mesorregião Norte. O Estado possui grande extensão territorial, porém, há um vazio enorme na apuração da localização exata de onde se localizam as terras devolutas e de uma análise das políticas e do modo de proceder estatal para aplicá-las.

Existe grande demanda pela regularização de posses agrárias em regiões onde a situação socioeconômica é menos favorecida, visto que o Estado, ainda hoje, possui grande parte de sua população explorando a atividade agrícola, pecuária ou agroextrativista. Nesse particular, a regularização fundiária rural afigura-se como medida essencial para o desenvolvimento do Estado como um todo, eis que privilegia o tão almejado crescimento econômico, a segurança jurídica e a pacificação do campo, repita-se.

Com efeito, procurei responder algumas indagações, com, por exemplo, quais os contornos jurídicos da regularização fundiária no direito brasileiro? Como se deu o processo de formação do território nacional a partir da chegada dos Portugueses, passando pelos regimes das sesmarias, das posses e da Lei de Terras até os dias atuais? Como ocorrem os processos de territorialização no Norte de Minas? Quais foram (ou são) as memórias de expropriação, seus efeitos práticos, concretos e as atuais políticas de regularização fundiária de terras devolutas implementadas pelo Estado de Minas Gerais sob as óticas individual e também coletiva para os povos e comunidades tradicionais?

A regularização fundiária rural está situada no processo de retomada de domínio territorial por parte do Estado, demonstrando a precedência deste sobre a propriedade, retirando os direitos territoriais da exclusividade do particular e os entregando à coletividade, em cumprimento às funções social e política da propriedade.

Portanto, a presente pesquisa tem como objeto de investigação a regularização fundiária rural de terras devolutas no Norte de Minas Gerais e seus efeitos práticos que serão expostos e analisados no terceiro capítulo.

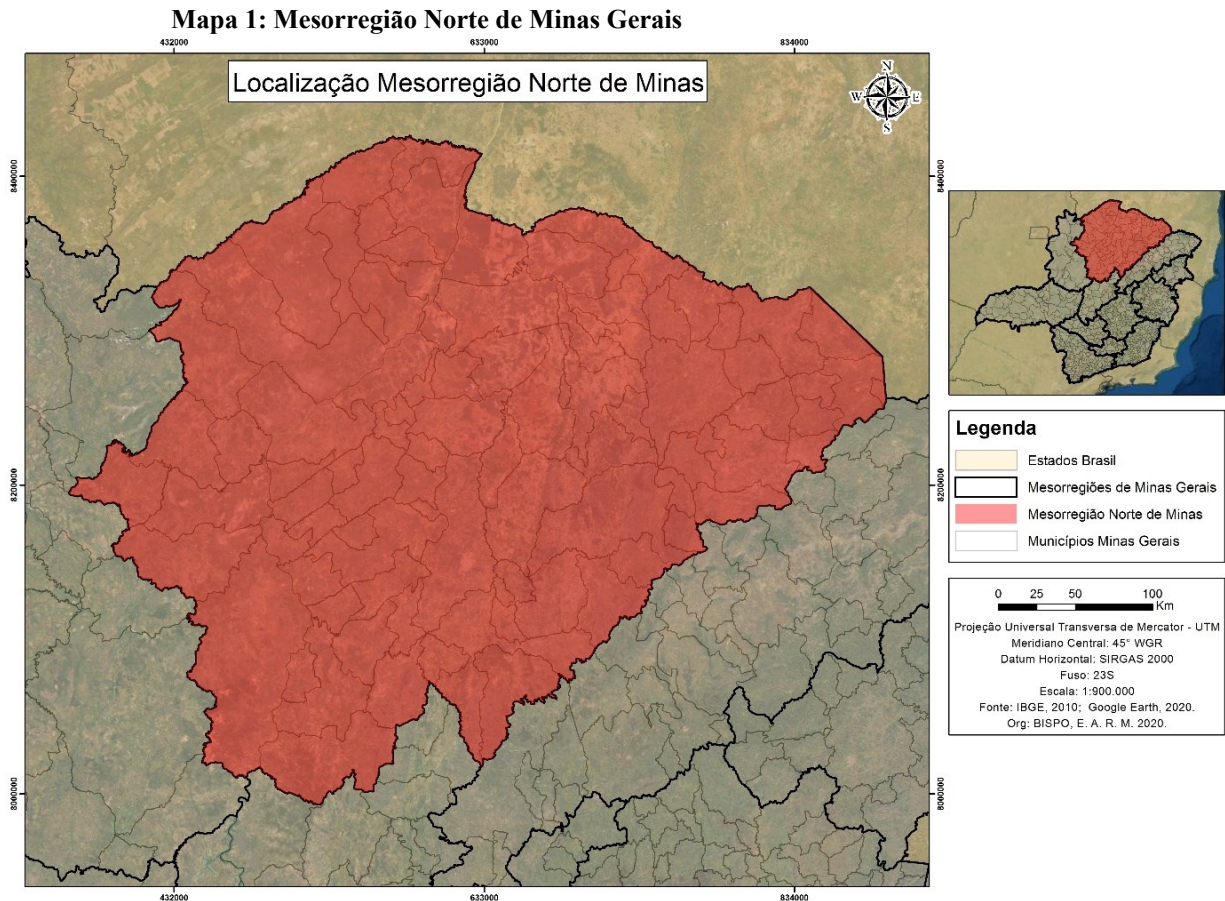
O estudo justifica-se, dentre outras razões, porque o modelo nacional-desenvolvimentista, ao qual se articulavam intimamente os debates sobre a regularização fundiária desde os anos 1960, está esgotado (MARTINS, 2004). O campo brasileiro se modernizou tecnologicamente, a população rural se reduziu drasticamente em relação à urbana, o capital financeiro se dirigiu também para os investimentos fundiários, fortalecendo ainda mais a aliança entre o capital e a propriedade da terra, novos interesses se constituíram, enfim, novos personagens¹ surgiram na luta por terra e todos eles, indistintamente, merecem visibilidade.

É que no interior da lógica do desenvolvimento capitalista, a apropriação das terras no Brasil abarca processos sociais contraditórios que revelam a tônica da formação da estrutura fundiária brasileira, como também de formas específicas capitalistas de produção (de mercadoria e produção da mais-valia) e de extração da renda da terra (COSTA, 2019, p. 165).

Com efeito, entender o processo expropriatório das terras sob a ótica ampliativa da própria formação econômico-social capitalista também pressupõe a análise do fenômeno da “grilagem de terras”, dos avanços das empresas capitalistas sobre as terras de uso comum camponesas, em que o capital vale-se da criação e recriação dos feixes não-capitalistas de

¹ Alinha-se, neste momento, ao pensamento de Medeiros (2002) para quem os novos personagens compreenderiam os trabalhadores rurais, empresariado rural/latifundiários, movimentos sociais, instâncias estatais. Ousamos acrescentar, ainda, os indígenas, os quilombolas e as comunidades tradicionais.

produção para realizar a produção não-capitalista do capital, conforme já advertiu Martins (2004), sobretudo na Mesorregião Norte de Minas, área de estudo selecionada pela presente pesquisa (Mapa 1 a seguir), a qual traz consigo uma espécie de “mantra” quando o assunto é terras devolutas estaduais.



Fonte: Bispo

De acordo com informações obtidas do sítio eletrônico do Estado de Minas Gerais (www.mg.gov.br), a divisão do território de Minas Gerais, adotada oficialmente pelo governo estadual, estabelece dez Regiões de Planejamento, listadas a seguir, em ordem alfabética: Alto Paranaíba; Central; Centro-Oeste de Minas Jequitinhonha/Mucuri; Mata; Noroeste de Minas; Norte de Minas; Rio Doce; Sul de Minas e Triângulo.

A primeira divisão territorial do Estado ocorreu em 1711, por ordem do governador Antônio de Albuquerque Coelho de Carvalho, ao desmembrar a parte mineira da Capitania de São Paulo e Minas Gerais, antiga Capitania de São Vicente. Foram então criadas a Vila Ribeirão

do Carmo (8 de abril), Vila Rica (8 de julho) e Vila Real de Nossa Senhora da Conceição de Sabará (17 de julho), hoje, os respectivos municípios de Mariana, Ouro Preto e Sabará.²

Em razão das atividades desenvolvidas e da sua vasta extensão, o território mineiro passou por sucessivas e rápidas partições. Mais recentemente, na década de 1970, o governo estadual promoveu estudos regionais para congregar municípios ligados por características socioeconômicas. Atualmente, está em vigor a divisão estabelecida pela antiga Secretaria do Planejamento e Coordenação Geral (SEPLAN), hoje Secretaria de Planejamento e Gestão (SEPLAG), que contempla dez regiões. Originalmente previsto no projeto de lei 1.590/93, o critério passou a vigorar com o Plano Plurianual de Ação Governamental (PPAG) 1996/1999, adotado em dezembro de 1995.

De outra banda, importante registrar que, visando a aprimorar o planejamento das ações governamentais, aproximando-as do contexto local, o Governo de Minas Gerais dividiu o estado em 17 Territórios de Desenvolvimento que consistem em espaços de desenvolvimento econômico e social, formados por um conjunto de municípios, nos quais se organizam pessoas e grupos sociais, enraizados por suas identidades e culturas.

De acordo com os dados colhidos do terceiro volume do Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado (PMDI) em vigor (2016 a 2027)³, o Território de Desenvolvimento

² Informações extraídas do sítio eletrônico: <https://www.mg.gov.br/conteudo/conheca-minas/geografia/regioes-de-planejamento>. Acesso em 15/04/2020.

³ De acordo com informações colhidas do sítio eletrônico da Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais (https://www.almg.gov.br/acompanhe/planejamento_orcamento_publico/pmdi/index.html), o Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado (PMDI) para o período 2016-2027 está contido na Lei 21.967, sancionada em 12/1/16, a partir do Projeto de Lei 3.039/15, do governador. O PMDI é um plano de longo prazo, que consolida um conjunto de grandes escolhas para a construção do futuro do Estado. Para incentivar o desenvolvimento de Minas Gerais em todas as áreas da ação governamental, a Constituição Estadual de 1989 determina uma total integração entre o PMDI e os instrumentos de planejamento e orçamento, como a Lei Orçamentária Anual – LOA –, o Plano Plurianual de Ação Governamental – PPAG – e a Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO. Dessa forma, o PMDI se incorpora ao ciclo orçamentário, garantindo a articulação, a interdependência e a compatibilidade desses instrumentos, com o objetivo de buscar a integração das atividades de planejamento, orçamento e gestão da administração pública estadual.

O objetivo principal do PMDI é o de proporcionar as condições estruturantes fundamentais para um ciclo prolongado de crescimento econômico e social sustentável, capaz de propiciar a redução estrutural das desigualdades regionais do Estado.

O PMDI 2016-2027, em vigor, é estruturado em três volumes. No primeiro volume são estabelecidas as bases de referência do Plano, a situação em que se encontra o Estado de Minas Gerais, a evolução recente do Estado nos campos das políticas industrial, tecnológica e regional, e a nova estrutura proposta no PMDI, que organiza a estratégia de desenvolvimento do Estado em 5 eixos finalísticos e 1 eixo de suporte à administração pública (Desenvolvimento Produtivo, Científico e Tecnológico; Infraestrutura e Logística; Saúde e Proteção Social; Segurança Pública; Educação e Cultura; e Governo). O segundo volume apresenta os diagnósticos dos setores de governo, evidenciando sua evolução e identificando os fatores críticos, as tendências e diretrizes de cada setor. O terceiro volume apresenta os perfis dos dezessete territórios do Estado por eixo de desenvolvimento, bem como as demandas sociais priorizadas por participantes dos Fóruns Regionais de Governo.

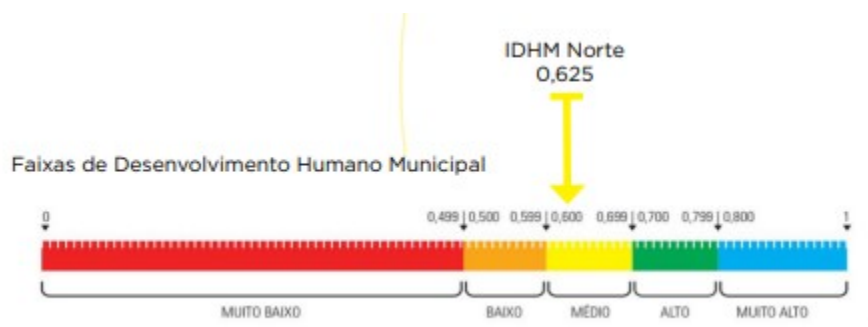
O Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado (PMDI) para o período 2019-2030 está em tramitação na ALMG por meio do Projeto de Lei (PL) 1.165/19. O PMDI é um plano de longo prazo, que consolida um conjunto de grandes escolhas para a construção do futuro do Estado

(Fonte: https://www.almg.gov.br/acompanhe/planejamento_orcamento_publico/pmdi/index.html).

Norte é composto por 86 municípios distribuídos em 9 Microterritórios e conta com a população total de 1.577.300 habitantes, que corresponde a 8,05% da população mineira. A extensão territorial é de 122.829 Km² correspondendo a 20,9% do total de Minas Gerais. Os municípios mais populosos são Montes Claros (390.967 hab.), Janaúba (70.563 hab.) e Januária (68.124 hab.) e os menos populosos são Glaucilândia (3.118 hab.), Campo Azul (3.835 hab.) e Santa Fé de Minas (4.022 hab.). O Território Norte faz fronteira com os Territórios Médio e Baixo Jequitinhonha, Alto Jequitinhonha, Central e Noroeste além de fazer divisa com o Estado da Bahia. Neste Território, a população rural corresponde a aproximadamente 30% da população total sendo que esta proporção é a quinta maior em comparação com os demais Territórios, ficando atrás apenas do Alto Jequitinhonha, Médio e Baixo Jequitinhonha, Caparaó e Mucuri. A proporção de pobres do Território Norte é de aproximadamente 53,48%, sendo a quarta maior do Estado. Já os considerados extremamente pobres representam 24,62% da população total do território. A Renda per capita observada no Território Norte é de R\$ 417,03, correspondendo ao terceiro pior do Estado, atrás apenas do Médio e Baixo Jequitinhonha e do Alto Jequitinhonha, em valores de 2010.

Percebe-se, portanto, que este Território é um dos que merece uma atenção especial do Governo do Estado de Minas Gerais e outro indicador que contribui para esta visão é o IDHM (Índice de Desenvolvimento Humano Municipal) que avalia as dimensões Renda, Educação e Expectativa de vida. A média deste Índice para o Território Norte é de 0,625, sendo o terceiro pior do Estado, atrás apenas do Médio e Baixo Jequitinhonha e do Mucuri, ocupando a faixa média conforme figura abaixo.⁴

Gráfico 1: Faixas de desenvolvimento humano municipal



Fonte: PMDI 2016-2027

⁴ Conferir informações disponíveis em:

http://www.planejamento.mg.gov.br/sites/default/files/documentos/gov003717a_catalogo_servicos_seplag_volu_me_3.pdf

O Território Norte contempla o maior número de comunidades quilombolas do estado, são 167 comunidades, que correspondem a 33% do total do Estado. Neste sentido, o Estado concentra esforços para apoio à valorização social deste grupo, mormente no processo de reconhecimento de seus espaços.

Pelo exposto, constitui objetivo geral da presente pesquisa o estudo da regularização fundiária rural de terras devolutas no Norte de Minas Gerais e, em aprofundamento, da teoria jurídica que dá (ou pretende dar) contornos à regularização fundiária (tema ainda em formação no mundo jurídico), do histórico da formação do solo nacional desde a chegada das caravelas portuguesas, a implantação das capitanias hereditárias e dos regimes do sesmarialismo e da possessão, a edição da Lei de Terras e as memórias de expropriação que deram (e ainda dão) cor e tônica aos complexos processos de territorialização e aos efeitos da regularização fundiária de terras devolutas empreendida pelo Estado a quem de direito (pessoas individualmente consideradas e também povos e comunidades tradicionais).

Caminhos metodológicos

A partir de uma abordagem dedutiva, propôs-se a utilização de um método quantitativo-descritivo.

Segundo Gil (2008), as pesquisas descritivas têm como objetivo principal a descrição das características de dado fenômeno ou população observada durante a pesquisa, além disso, podendo haver a interação entre as variáveis analisadas. Desta forma, o método resulta na análise e compreensão do grupo observado seja pela idade, sexo, procedência, escolaridade, renda, nível de bem-estar e outras diversas variáveis que são capazes de caracterizar o fenômeno ou acontecimentos estudados.

O resultado dessas pesquisas pode ocorrer pela interpretação do comportamento e relação entre as variáveis do estudo, buscando determinar a natureza desta relação. As pesquisas descritivas são, portanto, as mais utilizadas pelos pesquisadores sociais que buscam analisar as questões de ordem prática, sendo também as mais praticadas pelas organizações dos setores educacionais, comerciais, jurídicas e outras.

Pode ser caracterizado como procedimento quantitativo a capacidade de observar a frequência e a intensidade em aspectos numéricos a ocorrência de certos fenômenos e fatos, constituindo em uma importante ferramenta para estudar a interação de diferentes variáveis.

Além disso, realizou-se pesquisa documental, exploratória e historiográfica. Acerca desse pensamento, Bloch (1965) enfatizou que o papel do historiador como ele próprio, é ir além da ordenação cronológica dos acontecimentos, sendo seu dever maior pensar os acontecimentos, no tempo da duração, que contínuo e de mudança constante. Continuidade e mudança constituem, pois, os caracteres cujo contraponto faz surgir os importantes problemas que o historiador tem de desvendar. E, também, Braudel (1986) pensou a duração como fundamento da problemática histórica, preocupou-se em situar e delimitar com precisão os diferentes ritmos e escalas que a integram. Para ele, a relação das sociedades com a duração é o ponto específico da investigação histórica.

Os caminhos metodológicos percorridos para que os objetivos propostos fossem alcançados podem ser divididos em três etapas, sendo a primeira delas preparatória e apropriatória de toda temática (estado da arte) e as demais relacionadas à coleta e tratamento dos dados bem como à revisão teórica em cotejo analítico com os dados coletados.

Conquanto se possa identificá-los, não é possível dizer que esses caminhos foram sucessivos, sequenciais ou compartimentados, porque o “caminhar cognitivo” (BURKE, 2012) revelado nesta pesquisa inexoravelmente perpassou por etapas concatenadas, entremeadas e tendentes à produção deste ato final, demasiadamente complexo, que precisou de idas e vindas e de constantes revisões, tal qual o artesão quando burila uma pedra bruta.

Nesse fluxo e refluxo, pode-se dizer, por exemplo, que a pesquisa bibliográfica e documental não se limitou à primeira etapa. Ao contrário, revelou-se necessária mesmo após a coleta dos dados, sobretudo quanto se dialogou com outras pesquisas prontas e com um grau de profundidade maior.

O acesso inicial aos documentos, dados e informações tratados nesta dissertação deu-se por intermédio dos gentis profissionais do Centro de Referência em Direitos Humanos (CDRH Norte) e ex-servidores da antiga Superintendência de Territórios Coletivos (SUTEC).

A partir desse primeiro contato pessoal (e que redundou sucessivamente em outros), estabeleci conexões diretas com atuais servidores e assessores da Subsecretaria de Assuntos Fundiários e da Superintendência de Arrecadação e Gestão Fundiária, ambas da Secretaria de Estado de Agricultura, Pecuária e Abastecimento (SEAPA), além de membros da Comissão Especial Permanente com atribuição de identificar, discriminar, delimitar e titular os territórios tradicionalmente ocupados por povos e comunidades tradicionais de Minas Gerais.

Tive acesso ao banco de dados brutos dos 94 contratos de arrendamento firmados com as empresas. Tomei conhecimento de informações relacionadas aos prazos de vigência desses contratos, se houve ou não aditamento, das áreas dadas em arrendamento e a

localização delas, porcentagens do valor que deve ser pago a título de indenização pelo uso das terras. A partir daí é que criei as planilhas, mapas, gráficos, fluxogramas e demais ilustrações que compõem o presente trabalho.

O Anexo A traz um exemplar de contrato de arrendamento firmado para que o leitor possa melhor compreender as observações e ponderações feitas.

Também acessei dados brutos sobre alguns processos judiciais, ativos e extintos, que têm como pano de fundo esses arrendamentos. Um desses processos recebeu destaque especial no corpo do trabalho por dois motivos. Primeiro, porque na área dada em arrendamento consta a presença de comunidade tradicional, conforme visitas feitas *in loco* pelos servidores do Estado. Segundo, porque revelou uma tentativa frustrada da empresa arrendatária de pagar um valor inferior a título de indenização pelo uso das terras, pretensão negada na primeira instância e confirmada pelo Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais (TJMG) em segundo grau. Para arremate das informações, também foi consultada a base de dados do próprio TJMG.

Também tomei conhecimento de informações relacionadas às demandas encaminhadas ao Governo pelos sujeitos que participam do chamado processo de reconversão territorial, cuja notícia também foi dada no terceiro capítulo, a título ilustrativo.

Um exemplar de título definitivo de domínio concedido a posseiro no Município de Águas Vermelhas compõe o Anexo B deste trabalho, para que o leitor consiga visualizar um dos efeitos concretos do chamado “tempo da RURALMINAS”. Esse documento, que é público, foi obtido por ocasião de uma consultoria jurídica ofertada em 2019.

Como decorrência dos contatos remotos com os atuais servidores e assessores da SEAPA, obtive informações e dicas preciosas de como coletar os dados sobre os processos de titulação individual e, especialmente, dos territórios coletivos junto ao Sistema Eletrônico de Informações (SEI) do Estado.

Destaca-se, ainda, a pesquisa minuciosa de todos os processos administrativos com acesso público junto ao SEI para coleta de informações sobre os contratos de arrendamento, localização das comunidades tradicionais certificadas e que já formularam seus pedidos de titulação coletiva, quantificação (ainda que aproximada) das áreas. Todos esses dados passaram pelos vários processos de tratamento e compilação a fim de servirem de base para a confecção dos mapas, tabelas, gráficos, fluxogramas, inclusive o Anexo C, contendo exemplar de certificado de autodeterminação, que adornam o presente trabalho.

O levantamento do quantitativo de títulos individuais concedidos em 2019 foi feito mediante pesquisa à base de dados constante do sítio eletrônico da SEAPA. Os dados encontravam-se esparsos, cabendo-me estruturá-los para melhor compreensão do trabalho.

Esse acervo processual pesquisado pode ser considerado documento de primeira mão, pois não se tem notícia de haverem recebido qualquer análise inicial, sendo que esta pesquisa propôs a fazê-lo (GIL, 2008).

Para complementação dos dados (e também do conteúdo como um todo), dialogou-se permanentemente com outras dissertações e teses sobre o tema.

Tudo isso foi necessário para demonstrar os efeitos práticos das políticas de regularização fundiária rural de terras devolutas implementadas pelo Estado de Minas Gerais e, principalmente, revelar, ainda que de forma aproximada, o estoque atual de terras devolutas que podem ser arrecadadas e fraqueadas aos destinatários, individuais e coletivos, em todas as modalidades previstas em lei, como se verá ao longo do trabalho.

Apenas de passagem, registro que não se pode negar que o estado atual de coisas, a calamidade pública reconhecida pelo Decreto Legislativo nº 6, de 20 de março de 2020, e a emergência de saúde pública de importância internacional decorrente da pandemia do novo coronavírus (Covid-19), impuseram distanciamento e isolamento sociais e, conseqüentemente, redefinições das rotas da pesquisa, notadamente quanto ao acesso pessoal à algumas repartições públicas e fóruns, por exemplo.

Não obstante, percebe-se que a metodologia escolhida revela-se suficiente para que os objetivos deste projeto sejam alcançados e que resultados sejam satisfatoriamente produzidos.

Estruturação da dissertação

Além desta introdução e das considerações finais que também compõem a parte textual, o presente trabalho foi pensado e concebido em três capítulos, a saber: “Teoria da regularização fundiária”; “A história territorial do Brasil” e “Processos de territorialização e efeitos da regularização fundiária rural no Norte do Estado de Minas Gerais: memórias de expropriação”.

Dos elementos pré e pós-textuais destacam-se os anexos contendo exemplares de contrato de arrendamento, de título de domínio individual concedido na década de 1980 e de certificação de autodeterminação de povos e comunidades tradicionais.

Tem lugar no primeiro capítulo uma teorização do instituto da regularização fundiária, a definição dos seus contornos, a tipologia de regularização, a construção de uma base normativo-constitucional e a organização dos principais instrumentos que operacionalizam a regularização fundiária.

O primeiro capítulo, de feições dogmáticas e com forte densidade jurídica, também se dedica à análise da política agrária e fundiária e da reforma agrária à luz da Constituição da República Federativa do Brasil (CRFB/1988) e ainda traz breves apontamentos sobre a Medida Provisória da Regularização Fundiária, como ficou conhecida a MP nº 910/2019 e dos principais motivos do Projeto de Lei (PL) nº 2.633/2020 que tratam da matéria em tela.

O segundo capítulo assumiu contornos mais histórico-descritivos, sem perder de vista a necessária análise crítica do processo de formação do nosso território que começa em Portugal e aqui aporta com as capitânicas hereditárias, as sesmarias e o regime das posses.

Ainda imerso historicamente, faz-se uma análise da Lei de Terras de 1850 não puramente literal, mas desde os seus antecedentes, perpassando pelo processo de gestação no Congresso Nacional (trâmite legislativo) o qual recebeu influxos das teorias colonialistas inglesas, como estratégia para compreender o seu legado que é analisado no último tópico.

O terceiro capítulo, por seu turno, exsurge como uma amálgama (dos dois primeiros) cravejada pelos dados e demais elementos de pesquisa coletados, necessários à compreensão da conturbada territorialização do Norte de Minas e dos efeitos (ainda tímidos) das políticas de regularização fundiária rural da atualidade.

A abordagem introdutória desse capítulo se dá por uma digressão legislativa da questão fundiária mineira.

Com isso, já se tem elementos suficientes para traçar os perfis de territorialidade, tradição e das memórias de expropriação ilustradas pelos tempos do agrimensor, da RURALMINAS e dos fazendeiros e dos Parques.

O clímax desse último capítulo é representado pelo que se ousou chamar de “tempo do agora”, mediante uma abordagem densa do programa estadual de regularização fundiária e acesso à terra por meio da concessão de títulos individuais e da regularização para os povos e comunidades tradicionais mediante concessão de títulos coletivos.

Na conclusão, procedo uma breve retomada dos principais aspectos do trabalho, analiso e critico a complexidade dos processos de territorialização conectando-os com as memórias de expropriação. Verifico se os objetivos foram ou não alcançados e em que medida os procedimentos metodológicos foram ou não eficazes para, alfim, lançar luzes sobre o tema e conclamar que sejam feitas novas pesquisas e abordagens.

CAPÍTULO I – TEORIA DA REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA

1.1 Conceito e justificação

O que se entende por regularização fundiária⁵⁻⁶? Por que regularizar um imóvel? Como começar a discorrer sobre esse tema sem admitir-se, como pressuposto do diálogo, uma noção elementar do que se pretende falar?

Um grande pensador contemporâneo que atendia pelo nome de Martin Heidegger (1889-1976), defendia, com razão, que toda pergunta já envolve, de certa forma, uma intuição do perguntado. Arremata Reale (2009, p. 05): “não se pode, com efeito, estudar um assunto sem se ter dele uma noção ainda que preliminar, assim como o cientista, para realizar uma pesquisa, avança uma hipótese, conjectura uma solução provável sujeitando-a a posterior verificação”.

Nessa quadra, ao examinar cientificamente os princípios e as normas jurídicas do agir social humano, na tentativa de estabelecer um pensamento jurídico harmonioso, o Direito teoriza, em regra, o universo do que é regular, do que é conforme, do que é direito, e não as medidas de exceção destinadas a regularizar o irregular. Afinal, supõe-se que irregularidades sejam desvios da regra, do padrão, do modelo normativo do *dever-ser*⁷; enfim, anormalidades, pontos ilhados fora da curva legal que pauta a normalidade da vida em sociedade e, por isso, comportam sanções punitivas ou anulatórias, medidas destinadas ao retorno ao *status quo ante* (estado anterior), como ensina Amadeis (2017) ou, então, alguma espécie de reparação pecuniária.

Excepcionalmente, portanto, transforma-se o irregular em regular: regulariza-se! Por esse motivo e por muitos anos, a regularização foi tratada pelo Direito de forma casual,

⁵ O presente trabalho fez o seguinte recorte metodológico: regularização fundiária rural de terras devolutas no norte de Minas Gerais. Portanto, não é objeto de pesquisa o estudo da regularização fundiária urbana, embora se reconheça o protagonismo legislativo e literário deste subtema em relação àquele escolhido. Todavia, neste capítulo, abordar-se-á o assunto de forma mais genérica possível para que o leitor tenha um conhecimento suficiente do instituto como um todo e forme as suas próprias convicções sobre a temática. Ademais, não raras vezes a “regularização fundiária” virá desacompanhada de adjetivação ou limitação, justamente para que o leitor a compreenda em sua acepção ampla e englobante de todos os imóveis rurais que possam ser titulados às pessoas vocacionadas a fazê-los cumprir a sua função socioeconômica.

⁶ Fundiário é um adjetivo que, etimologicamente, deriva do radical latino *fundus* (terra) e se refere a terrenos; agrário, terreal, imóveis ou bens de raiz.

⁷ Hans Kelsen (1991), a partir de pressupostos da escola neokantiana, diferenciava o “mundo do *ser*”, próprio das ciências naturais, do “*dever-ser*”, no qual o Direito se situava. Premissa de seu pensamento era de que não existe possibilidade lógica de deduzir o *dever-ser* do *ser*, ou seja, de descobrir as normas jurídicas a partir dos fatos/natureza. A partir dessa repartição, o mundo da vida seria guiado por leis da causalidade, ao passo que o mundo do Direito traria as leis da imputação. Com esse arcabouço, a norma jurídica encontraria guarida no mundo do *dever-ser* e obedeceria à ideia de imputação, decorrente de um comando ou mandamento. Logo, a norma jurídica traria um juízo hipotético de determinada conduta que, uma vez verificada, redundaria na aplicação da respectiva sanção (KELSEN, 1991).

como medida exceptiva de saneamento de determinado mal pontualmente instalado, com sói ocorrer com as leis de anistias de construções irregulares, loteamentos clandestinos etc. Logo, exceptiva e topicamente considerada, a regularização não era matéria disciplinada como instituto, categoria ou gênero, nem era propriamente objeto de teorização, a exigir estudo científico sistematizado, o que provavelmente explica a timidez de trabalhos relacionados à matéria e, conseqüentemente, motiva e dá vida à presente pesquisa.

Contudo, as irregularidades imobiliárias no Brasil remontam o colonialismo, como será visto no segundo capítulo, e foram potencializadas pelo fenômeno da forte e acelerada urbanização a partir da metade do século passado. Talvez por isso já se verifica uma movimentação legislativa maior nas últimas décadas com perfil de ampla abrangência e sinais de sistematização (v.g. Lei nº 13.465/2017, que será abordada mais adiante), de tal modo que, atualmente, é possível modelar os primeiros contornos de uma proposta de “teoria da regularização fundiária”.

Até a própria rubrica “regularização fundiária” como gênero ou categoria jurídica que abarca as formas de regularização das informalidades imobiliárias, denota que a matéria amadureceu e alçou o trato abstrato da teoria, da epistemologia jurídica (AMADEIS, 2017). E esse esforço teórico, ainda que elementar, repita-se, é conveniente e útil, para o primeiro trato da matéria da regularização fundiária e, ainda, para conduzir as diversas operações de regularização e a adequada aplicação das políticas públicas e dos diversos institutos ou instrumentos jurídicos indicados para levá-la a efeito.

Voltando às perguntas formuladas no início deste tópico, as pistas para respondê-las foram dadas, inicial e perfunctoriamente, pelas Leis Federais nº 9.504, de 30 de novembro de 1964 (Estatuto da Terra)⁸, nº 6.383, de 07 de dezembro de 1976 (processo discriminatório de terras devolutas da União)⁹ e, expressamente, pela Lei Federal nº 11.977, de 07 de julho de

⁸ Art. 97. Quanto aos legítimos possuidores de terras devolutas federais, observar-se-á o seguinte:

I - o Instituto Brasileiro de Reforma Agrária promoverá a discriminação das áreas ocupadas por posseiros, para a progressiva regularização de suas condições de uso e posse da terra, providenciando, nos casos e condições previstos nesta Lei, a emissão dos títulos de domínio;

II - todo o trabalhador agrícola que, à data da presente Lei, tiver ocupado, por um ano, terras devolutas, terá preferência para adquirir um lote da dimensão do módulo de propriedade rural, que for estabelecido para a região, obedecidas as prescrições da lei. (BRASIL, 1964).

Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4504.htm

⁹ Art. 29 - O ocupante de terras públicas, que as tenha tornado produtivas com o seu trabalho e o de sua família, fará jus à legitimação da posse de área contínua até 100 (cem) hectares, desde que preencha os seguintes requisitos:

I - não seja proprietário de imóvel rural;

II - comprove a morada permanente e cultura efetiva, pelo prazo mínimo de 1 (um) ano.

§ 1º - A legitimação da posse de que trata o presente artigo consistirá no fornecimento de uma Licença de Ocupação, pelo prazo mínimo de mais 4 (quatro) anos, findo o qual o ocupante terá a preferência para aquisição do lote, pelo valor histórico da terra nua, satisfeitos os requisitos de morada permanente e cultura efetiva e comprovada a sua capacidade para desenvolver a área ocupada. (BRASIL, 1976).

2009, que dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV) e a regularização fundiária de assentamentos em áreas urbanas e dá outras providências, a qual, em seu artigo 46 dizia que:

A Regularização Fundiária consiste no conjunto de medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais que visam à regularização de assentamentos irregulares e à titulação de seus ocupantes, de modo a garantir o direito social à moradia, o pleno desenvolvimento das funções sociais da propriedade urbana e o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado (BRASIL, 2009).

Esse dispositivo dava as noções gerais do instituto, embora mais voltado para a regularização urbana, como se denota da parte final do texto citado. Sim, dava, porque foi revogado pela recente Lei Federal nº 13.465, de 11 de julho de 2017, que, conquanto disponha especificamente sobre ambas as modalidades de regularização fundiária (urbana e rural), não cuidou de reproduzi-lo ou redefini-lo, deixando, assim, uma espécie de lacuna conceitual legislativa, já que também não há uma definição na Lei Federal nº 11.952, de 25 de junho de 2009, que trata da regularização fundiária de imóveis na Amazônia Legal.

Nem mesmo a recente Medida Provisória (MP) nº 910, de 10 de dezembro de 2019¹⁰, que ficou conhecida como “a MP da Regularização Fundiária”, por modificar os procedimentos de regularização definitiva das ocupações em terras da União (que será melhor analisada ao cabo do presente capítulo juntamente com todo o arcabouço legislativo sobre o tema), cuidou de trazer um conceito ao instituto que buscou regulamentar.

O artigo 188, cabeça, da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CRFB/1988), inserido dentro do Título VII “Da Ordem Econômica e Financeira”, por seu turno, dispõe que a destinação de terras públicas e devolutas será compatibilizada com a política agrícola. Ora, como a política agrícola deve estimular a produção rural, voltando-se à alimentação das pessoas, está claro que a regularização fundiária, sob o prisma constitucional, insere-se neste escopo maior da política pública¹¹.

Em que pese a necessária crítica à terminologia levantada por Marques (2009), para quem a denominação mais adequada seria política agrária, e não agrícola, posto que a primeira possui uma acepção mais ampla, passando a ideia de política de desenvolvimento, que não se

Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L6383.htm

¹⁰ Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/Mpv/mpv910.htm

¹¹ A Lei Federal nº 8.171, de 17 de janeiro de 1991, é conhecida como a “Lei da Política Agrícola”. O seu artigo 2º, traz os pressupostos dessa política, dentre os quais “VI - o processo de desenvolvimento agrícola deve proporcionar ao homem do campo o acesso aos serviços essenciais: saúde, educação, segurança pública, transporte, eletrificação, comunicação, habitação, saneamento, lazer e outros benefícios sociais.”. (BRASIL, 1991).

circunscreve a aspectos econômicos, mas também sociais, ao passo que o termo agrícola tem um significado mais restrito, vinculado à noção de produção de gêneros alimentícios, o que se nota é que o legislador constituinte buscou definir uma política específica para o campo, disponibilizando-lhe instrumentos que também estão elencados no Estatuto da Terra.

Ao se falar em regularização fundiária, está-se lidando, pois, com o desenvolvimento social e a redistribuição de terras. Logo, ela se vincula à política agrária e integra a reforma agrária que, num sentido macro, “é todo ato tendente a desconcentrar a propriedade da terra quando esta representa ou cria um impasse histórico ao desenvolvimento social baseado nos interesses pactuados da sociedade.” (MARTINS, 2014).

Feitas essas ponderações, é possível compreender o instituto da regularização fundiária como um processo de intervenção estatal de transformação permeado não apenas pelo interesse jurídico da mera (re)adequação do estado fático à lei, mas também como forma de concretização de direitos e garantias fundamentais e sociais e da função socioeconômica da propriedade.

Sob o ponto de vista da literatura jurídica, Havrenne (2018) nos fornece, numa só penada, dois conceitos: o primeiro, sob o viés de política pública de titulação de terras e o segundo sob o prisma arrecadatório de terras públicas:

A regularização fundiária é uma política de Estado, que consiste no conjunto de medidas que visam à titulação dos ocupantes de áreas irregulares, de modo a garantir o mínimo vital de dignidade da pessoa humana. Numa acepção mais ampla, a regularização fundiária envolve todos os atos necessários à arrecadação de terras para o domínio público para posterior distinção às pessoas aptas a conferir um uso racional delas. (HAVRENNE, 2018, p. 18).

Numa abordagem a partir dos atributos da regularização fundiária e das feições plurívoca e análoga que assume, Amadei assevera ser a regularização fundiária:

categoria jurídica (i) diretiva, enquanto fim e direção da política de reengenharia rural e urbana, ou de saneamento dos males do campo e da cidade (v.g. art. 2º, XIV, EC); (ii) matriz, enquanto gênero de várias formas de regularizar, abarcando a multiplicidade dos aspectos de irregularidades prediais (da falta de titulação às graves desordens habitacionais, passando por deficiências de empreendimentos, de edificação, de parcelamento do solo, de uso e ocupação etc.); e (iii) procedimental, na medida em que abrange várias etapas, instrumentos e atos voltados à regularização singularmente considerada. (2017, p. 12).

Percebe-se, portanto, que a regularização é, a um só tempo, um mecanismo norteador de políticas públicas de reengenharia fundiária, o gênero complexo das múltiplas maneiras de regularização predial e o conjunto de atos procedimentais tendentes a obtê-la.

A importância do título possessório ou dominial será melhor aprofundada no segundo capítulo, mormente com a explanação da derrocada do sesmarialismo. Reforça-se que esse documento formal confere o *status* necessário ao exercício dos direitos fundamentais mais comezinhos do cidadão. A falta dele propicia a exploração do trabalho e o desrespeito à moradia. Por outro giro, tem-se como alguns objetivos fundamentais da República brasileira a erradicação da pobreza e da marginalização, bem como a redução das desigualdades sociais e regionais, os quais compõem o alicerce de uma escolha política que contempla o conjunto de normas aplicáveis a assuntos econômicos, razão pela qual os elementos sociais e econômicos são indissociáveis.

O Estado deve atentar-se à destinação das terras àqueles que nela almejam produzir. Por isso, as áreas desprovidas de uso especial, como algumas terras públicas e as terras devolutas, devem voltar-se à conquista dos objetivos republicados outrora mencionados. Ainda que públicas, as terras devem atender ao princípio da função social da propriedade, ou seja, possuir um aproveitamento racional e adequado, utilizar corretamente os recursos naturais disponíveis, observar as disposições que regulamenta, as relações de trabalho e possuir uma exploração que favoreça o bem-estar dos proprietários e trabalhadores.

Como se verá nas linhas seguintes, a regularização fundiária não se confunde com usucapião, pelo simples fato de que as terras públicas não podem ser usucapidas. Também não se trata de aquisição de imóvel para fins meramente patrimoniais e com objetivo especulativo. Ao revés, o fundamento da posse e da propriedade que será exercida sobre as terras públicas, com pouco ou nenhum uso, está vinculada à manutenção da dignidade da pessoa humana.

Além disso, até mesmo a posse, para se reputar legítima, precisa atender a sua função social, não bastando apenas o título, que é um elemento formal e colaborador para que os pequenos produtores tenham acesso a mecanismo de fomento da produção de alimentos, proporcionando ascensão social por meio do trabalho.¹²

Então, por que tantas irregularidades e informalidades nas terras brasileiras?

¹² O artigo 48 da Lei da Política Agrícola (Lei Federal nº 8.171/1991) elenca os objetivos do crédito rural, dentre os quais o de “propiciar, através de modalidade de crédito fundiário, a aquisição e regularização de terras pelos pequenos produtores, posseiros e arrendatários e trabalhadores rurais.” (BRASIL, 1991).

Investigar as causas desse descompasso não se confunde com apontar as razões que justificam a regularização em si mesma, e, neste passo, a preocupação teórica está em saber para quê regularizar como ainda o porquê da existência do irregular.

A regularização fundiária é um meio pelo qual se leva o irregular ao regular.

Remédio à situação irregular pode ser de três ordens, a saber: a) ao modo da primazia do direito (posto), ou seja, da forçada adequação do fato (irregular) à regra (legal), tal como se opera em determinação de desocupação de área de risco ou de área ambiental sensível/protegida, para o retorno ao *status quo* anterior à transgressão; b) ao modo da primazia do fato (consumado), ou seja, da conversão do fato (informal) ao direito (forma jurídica), tal como se opera com a usucapião (posse – fato que se converte em propriedade – direito) ou com as leis de anistias de construções irregulares; c) ao modo misto, com alguns ajustes do fato e do direito, isto é, algumas adaptações do fato à regra e algumas flexibilizações da regra para acomodar o fato, tal como ocorre com as regularizações de empreendimentos que demandam obras de infraestrutura e urbanização, mas tem suas exigências urbanísticas flexibilizadas, por exemplo, em Zona Especial de Interesse Social (ZEIS), ou, então, em regularizações que envolvem áreas ambientais degradadas, via recuperação parcial (melhoria) ou compensação ambiental. (AMADEIS, 2017, p. 18).

Nessa ordem de ideias, há remédios que priorizam o direito posto – o fato que a ele se adeque –, que priorizam o fato consumado – o direito que os receba – ou ainda remédios que escapam desse rigor e formam um quadro jurídico peculiar, *suis generis* (o fato e o direito que se conformem: cada um cedendo um pouco).

Quanto à temática da regularização fundiária, nenhum desses remédios é melhor que o outro e nenhum deles se deve descartar de antemão, pois tudo depende da avaliação específica de cada irregularidade, considerando o conjunto dos fatores envolvidos, na avaliação específica de cada demanda concreta. (AMADEIS, 2017, p. 20).

Soluções genuínas de regularização fundiária, contudo, são tão somente as que conduzem o irregular ao regular, ou seja, ao modo da recepção pelo direito do fato consumado por inteiro ou com alguns poucos ajustes a fim de aprumá-lo. E, a partir da essencialidade da regularização fundiária – remediar os males das terras brasileiras – é que Amadeis (2017) indica outras razões para a sua aplicação:

(i) *históricas*: a opção do Brasil, especialmente a partir de sua independência, pela consolidação de um regime de propriedade privada, caminha num lento e progressivo empenho de titulação e registro dos domínios, a reclamar um quadro crescente de formalidade e estabilidade fundiária;

(ii) *sociológicas*: a opção pela construção de um Brasil com menores desigualdades, impõe a regularização fundiária como caminho de inclusão social;

(iii) *econômicas*: o giro econômico das riquezas, até mesmo os financiamentos, demandam por propriedade formal;

(iv) *antropológicas e culturais*: é da pauta dos temas referentes à regularização fundiária, por exemplo, a especial atenção à demarcação de reservas indígenas, bem como o respeito às comunidades quilombolas.

(f) *jurídicas*: bem jurídico é bem justo, gerador de paz social e atento a função social (ou sócio-ambiental) das terras brasileiras, razões jurídicas essas que também reclamam por regularização fundiária. (AMADEIS, 2017, p. 21).

A regularização fundiária justifica-se, enfim, e de uma forma mais reduzida, pelo bem comum. Sem dúvida, ostenta hoje o *status* de categoria jurídica e a legislação (antes a Lei nº 11.977/2009; hoje a Lei nº 13.465/2017) reforça inclusive a tese segundo a qual ocorreu uma mudança de paradigma no trato do tema, antes aplicado apenas no âmbito da titulação, sobretudo ao imóvel rural, do Direito Agrário.

A regularização fundiária é, portanto, considerada como matriz de uma série de medidas saneadoras ou interventoras públicas face aos múltiplos aspectos da irregularidade, desde a falta de titulação às desordenadas formas de habitação, inclusive de empreendimentos e imóveis rurais e urbanos, privados ou de domínio público, em especial no que concerne ao estoque ocioso de terras devolutas, circunstância em particular que será melhor abordada no terceiro e último capítulo.

1.2 Regularização fundiária rural e urbana

A regularização fundiária é comumente classificada de duas formas: a primeira, leva em consideração a (vetusta) dicotomia urbano-rural.¹³ Assim, tem-se a regularização fundiária rural (RFR), foco da presente pesquisa, e a regularização fundiária urbana (REURB) e, nesta, como subespécies, a de interesse social (REURB-S) e a de interesse específico (REURB-E).

¹³ Por muito tempo o campo e a cidade foram vistos como realidades antagônicas. Com o desenvolvimento econômico e industrial, sobretudo a partir da Segunda Guerra Mundial, o campo passou a ser interpretado com resíduo de um modo de produção e a cidade como lócus do desenvolvimento e da modernidade. Ainda assim, a vetusta dicotomia cidade-campo era marcada e os espaços urbanos e rurais, distintos em suas formas e processos socioculturais, de modo algum se confundiam. Então, o que significa pensar o urbano e o rural hoje? Ficam as lembranças deixadas pelo Prof. ROBERTO MONTE-MÓR (PPGSAT) com o qual tivemos a honra de refletir sobre as lógicas funcionais e culturais modernas (e antigas), sobre o hibridismo e a complexidade das formas e processos socioespaciais contemporâneos que tornam as tentativas de classificação dicotômica e rígida um artifício analítico reducionista e limitado diante da complexidade também dos objetos de estudo. Para outras informações, conferir Rua (2006) e Corrêa (1989).

Também é possível classificá-la em regularização fundiária de área pública e regularização fundiária de área particular, aqui considerando a natureza do imóvel objeto da regularização.

Essas duas classificações despontam como as principais, porque nelas também varia o regime jurídico ao qual cada espécie se submete: assim como o regime jurídico do imóvel rural é distinto do regime jurídico do imóvel urbano, a regularização fundiária aplicada a este ou aquele imóvel encerra igual distinção de regime; assim como o regime jurídico do bem público é diverso do regime jurídico do bem particular, a regularização aplicada a cada uma dessas categorias de bens apresenta, também, por congruência lógica, distintos regimes jurídicos (AMADEIS, 2017, p. 13).

Há um tronco normativo comum da propriedade imobiliária, aplicável tanto ao imóvel urbano quanto ao rural, como será visto mais adiante. Contudo, no que pertine às particularidades do rural e do urbano, verifica-se, igualmente, uma diversidade de tratamento, que finca raízes constitucionais e é pulverizada em vasta legislação infraconstitucional.

Na esfera constitucional, por exemplo, segregou-se o imóvel urbano do rural, seja no âmbito da política a que cada um fica adstrito (“política urbana” e “política agrícola, fundiária e de reforma agrária”), seja nos critérios distintos para qualificar a função social (a da propriedade urbana, aferível pela sua compatibilidade com o plano diretor: art. 182, § 2º, CRFB/1988; a da propriedade rural, pelo aproveitamento sócio-econômico-ambiental equilibrados: art. 186 da CRFB/1988).

No plano infraconstitucional, Amadeis (2017) esclarece

que diversos são os regimes jurídicos do imóvel urbano em relação ao imóvel rural. Assim é no âmbito tributário (IPTU e ITR), cadastral (cadastros urbanísticos e CCIR), ambiental (há institutos do Código Florestal próprios da tutela ambiental rural, tal como a reserva legal e a reserva particular do patrimônio particular, bem como normas específicas para regularização do imóvel rural; e, de outra banda, institutos próprios da tutela ambiental urbana, tal como a previsão de área de preservação permanente – APP em zona urbana, bem como normas específicas para regularização do imóvel urbano), da ordenação territorial (v.g. zona urbana, zona de expansão urbana, zona de urbanização específica e zona rural), do parcelamento do solo (se de fim urbano, disciplinado na Lei nº 6.766/79; se de fim rural, ainda aplicável o Decreto-lei nº 58/37, e a Instrução INCRA 17-B), da aquisição por usucapião especial (v.g. usucapião especial do Estatuto da Cidade e usucapião *pro labore* da Lei nº 6.969/81) e por estrangeiros (v.g. aquisições livres até três módulos, condicionadas e proibidas de imóveis rurais por estrangeiros, conforme as regras da Lei nº 5.709/71), e do direito registral imobiliário (v.g. descrição georreferenciada do imóvel rural, critérios diferenciados de abertura de matrículas e retificação de registros de imóveis rurais). Natural, portanto, que, para a regularização fundiária, o legislador também trabalhe com esses “dois polos”, como efetivamente o fez em várias leis esparsas que disciplinam a regularização, e, sobretudo, na Lei nº 13.465/2017, como explícito em

seus Títulos I (destinado à regularização fundiária rural) e II (destinado à regularização fundiária urbana). (AMADEIS, 2017, 21-22).

Há, pois, uma pluralidade de regime jurídico para regularização fundiária rural e urbana, sendo certo que, na Lei nº 13.465/2017, embora a regularização fundiária urbana tenha sido melhor minudada e com ânimo de sistematização da matéria, o mesmo não ocorreu em relação ao trato da regularização fundiária rural, ante a opção do legislador em apenas alterar algumas leis que já tratavam do tema (AMADEIS, 2017).

A Lei nº 13.465/2017, em seu Título I, simplesmente modificou ou inseriu dispositivos em outras leis que tratam da regularização fundiária rural. Assim, ao se falar em regularização fundiária rural, faz-se necessário ter em conta dois diplomas legislativos, quais sejam, a Lei nº 8.629/93, que disciplina a reforma agrária, com as alterações inseridas pela Lei nº 13.465/2017; e a Lei nº 11.952/2009, que estabelece o Programa Terra Legal e, então, dispõe sobre a regularização em terras da União, no âmbito da Amazônia Legal, considerando, especialmente, as regras que tratam da regularização fundiária rural, com as alterações da Lei nº 13.465/2017.

Sob tal contextura exsurge a Lei nº 13.340/2016 que autoriza a liquidação e a renegociação de dívidas de crédito rural, modificada em seus artigos 2º, 4º, 10, 11 e 16, pela Lei nº 13.465/2017. E, ainda, a Lei nº 12.512/2011, que instituiu o Programa de Apoio à Conservação Ambiental e o Programa de Fomento às Atividades Produtivas Rurais, alterada pontualmente em seus artigos 17 e 18, pela Lei nº 13.465/2017. Ainda, vê-se alteração da Lei de Licitações, com a previsão de dispensa de licitação em alienação e concessão de direito real de uso de terras públicas rurais da União e do Incra (art. 17 da Lei nº 8.666/93, com a nova redação da Lei nº 13.465/2017).

A disciplina da regularização fundiária urbana (REURB), por sua vez, é mais densa, assumindo um maior protagonismo do legislador, repita-se. A despeito de não configurar o foco da presente pesquisa, necessário consignar apenas que a regularização fundiária de interesse social (REURB-S) é aplicável aos núcleos urbanos informais ocupados predominantemente por população de baixa renda, assim declarados em ato do Executivo Municipal (art. 13, I, da Lei nº 13.465/2017). Portanto, é o critério econômico-social (assentamento ocupado, predominantemente, por população de baixa renda), o norte maior que qualifica o núcleo urbano informal como apto à REURB-S. Já a regularização fundiária de interesse específico (REURB-E) apresenta-se como uma modalidade residual, ou seja, toda aquela que não se qualifica como de REURB-S (art. 13, II, da Lei nº 13.465/2017). Assim já era ao tempo da Lei nº 11.977/2009

(na art. 47, VIII). E a razão dessa distinção entre REURB-S e RUEURB-E é o benefício, o favorecimento, a facilitação, a mitigação de diversas exigências que há apenas para aquela (REURB-S), e não para esta (REURB-E), ante a distinção do suporte fático de feição econômico-social da hipótese de cada modalidade: uma (REURB-S), no pressuposto de regularização de núcleo urbano informado de população predominantemente de baixa renda; a outra (REURB-E), não, ou seja, para qualquer outro tipo de regularização fundiária urbana.

A toda evidência, o tronco da regularização fundiária possui duas bifurcações, quais sejam: a primeira, que classifica a regularização fundiária em rural e urbana; a segunda, em regularização fundiária de área pública e de área particular. Teórica e didaticamente, é de extrema relevância ter em conta a distinção entre o que é de domínio público e de domínio privado, em geral e em sede de regularização fundiária, “porque, também aí, a diversidade de regimes jurídicos dos bens imóveis (público/privado) tem projeção e consequências importantes.” (AMADEIS, 2017, p. 15).

É forçoso concordar com Amadeis (2017), para quem, na prática,

o tronco da regularização rural cruza ora com o da regularização de área pública, ora com o da regularização de área privada, o mesmo ocorrendo com o tronco da regularização urbana. Assim, toda regularização será (i) rural e em área pública, (ii) rural e em área particular, (iii) urbana e em área pública, ou (iv) urbana e em área particular. Portanto, para cada gleba, núcleo ou unidade imobiliária em regularização há sempre, pelo menos, dois grandes regimes jurídicos a serem considerados (e nunca apenas um): rural ou urbano; público ou privado. (AMADEIS, 2017, p. 16).

Com efeito, o tratamento jurídico conferido ao imóvel público em contraposição ao imóvel particular parte da diversidade de normas na CRFB/1988 (v.g. artigos 5º, XXII, XXIII, XXV, 20, 26, 170, II, 183, § 3º, 191, parágrafo único) e perpassa a legislação ordinária, do Código Civil (artigos 98 a 103) a inúmeras codificações extravagantes.

Assim, por exemplo, porque os bens públicos não podem ser usucapidos (artigos 183, § 3º, 191, parágrafo único, ambos da CRFB/1988), instrumentos de regularização fundiária de titulação ao particular por prescrição aquisitiva, ou que tem sua razão jurídica direcionada a este fim, não encontram espaço constitucional em regularização fundiária de áreas públicas. Daí a criação da concessão especial de uso especial para fins de moradia (Medida Provisória 2.220/01), agora, com a Lei nº 13.465/2017, com o período contínuo de cinco anos de posse computável até 22 de dezembro de 2016. Por isso, ainda, diversas regularizações fundiárias de áreas públicas passam, uma vez desafetadas (ou já classificadas como bens dominiais, no patrimônio disponível do ente público), para a titularidade particular dos ocupantes por alienação (doação ou venda: aquisições derivadas, não originárias) ou por concessão de direito real de uso resolúvel, em modo simplificado, dispensada licitação (v.g. art. 22 da Lei nº 13.001/2014, na redação que lhe deu o art. 3º da Lei nº 13.465/2017; Lei nº 11.481/2007), inclusive para regularização fundiária em terras da União no âmbito da

Amazônia Legal (v.g. artigos 11 e 12 da Lei nº 11.952/2009, na redação do art. 4º da Lei nº 13.465/2017). (AMADEIS, 2017, p. 19).

Via de regra, reconhece-se que a regularização fundiária de área pública insere a regularização em densidade jurídica de interesse público que a regularização fundiária de área particular não tem. E, ainda, a regularização fundiária de área pública afetada insere a regularização em obstáculos que a regularização fundiária de área pública desafetada não tem. Isso não significa que a regularização fundiária de área particular¹⁴ seja simples ou de complexidade inferior à de área pública, mas apenas que ela não tem óbices jurídicos – muitos deles intransponíveis – que são próprios dos bens públicos. (AMADEIS, 2017).

Por fim, independente da modalidade, é possível reunir os chamados atributos da regularização fundiária. Afirma-se, com arrimo nas ideias de Amadeis (2017), que a regularização fundiária em geral é

- a) multidisciplinar (porque regularização fundiária, em regra, exige medidas de variadas disciplinas ou ciências, dentre elas as jurídicas, as urbanísticas, as ambientais e as sociais);
- b) plural na normatização (quer pelo quantitativo de leis, quer pela atuação dos três entes da federação);
- c) procedimental na operacionalidade (porque se opera numa sequência concatenada de atos tendentes a produção de um ato final);
- d) orientada a garantir o direito social à moradia digna e às condições de vida adequadas (quando associa os mínimos habitacionais de salubridade e de segurança edilícia aos escopos de fixação digna dos trabalhadores rurais no campo e dos ocupantes, preferencialmente, nos lugares ocupados, sempre respeitando os critérios de eficiência e sustentabilidade na ocupação, no uso do solo e na produção rural);
- e) socialmente inclusiva (quando amplia o acesso à terra urbana ou rural, para a população de baixa renda, para possuidor de área não extensa e não proprietário de outro imóvel rural, ou, ainda, para favorecer famílias e trabalhadores em situação de vulnerabilidade social, além de promover a integração social e a geração de emprego e renda e a demarcação de terras indígenas);
- f) participativa (porque a regularização fundiária, inspirada nos princípios de sustentabilidade e de gestão democrática, procura, na medida do possível e segundo a peculiaridade de regularização de cada assentamento, abrir-se à participação dos interessados nas etapas do processo de regularização fundiária; e
- g) tendente à legitimação ampliada para a rogação (porque a regularização fundiária busca maximizar a iniciativa de seu impulso, quer na ampliação do rol de legitimados

¹⁴ Convém destacar a partir das observações de Amadeis (2017), quanto à regularização fundiária de área particular, que tão complexas são algumas regularizações fundiárias no ponto da titulação, que, justamente nesse campo, surgiram inúmeras novidades legais, criando institutos novos e alargando outros já existentes: (i) novas figuras de usucapião (v.g. Lei nº 10.257/2001, art. 10), mitigação ou redução de seus requisitos (v.g. CC/2002), a incluir a possibilidade da legitimação de posse e da usucapião extrajudicial ou tabular (Lei nº 11.977/2009 e, agora, a Lei nº 13.465/2017) e, recentemente, a usucapião administrativa generalizada (novo CPC, com a reforma da Lei nº 13.465/2017); (ii) adjudicação compulsória administrativa em parcelamento do solo urbano (art. 41 e 26, § 6º, ambos da Lei nº 6.766/79 c.c. a reforma da Lei nº 9.785/99; art. 52, parágrafo único, da Lei nº 13.465/2017); (iii) desapropriação para regularização, com registro de imissão provisória na posse e viabilidade, inclusive registraria, de demais atos de urbanização e titulação (Lei nº 9.785/99); (iv) arrecadação de imóvel abandonado (Lei nº 13.465/2017); (v) legitimação fundiária (Lei nº 13.465/2017); (v) direito real de laje (Lei nº 13.465/2017). (AMADEIS, 2017).

a requerê-la, quer dos beneficiários, quer na linha do interesse público (dos entes públicos da administração direta aos da administração indireta), quer na linha da tutela coletiva (do Ministério Público à Defensoria Pública). (AMADEIS, 2017, p. 22-23).

Esses atributos poderão ser percebidos com maior pragmatismo no terceiro capítulo quanto do estudo das etapas da regularização fundiária rural individual e coletiva em Minas Gerais.

1.3 Bases normativas constitucionais da regularização fundiária

1.3.1 Generalidades sobre as normas jurídicas

Antes da análise das bases constitucionais que sustentam a regularização fundiária, necessário tecer alguns breves comentários sobre as normas jurídicas, seu fundamento jurídico e a distinção em relação aos princípios e regras.

Pois bem. O homem é, a um só tempo, indivíduo e ser social. Conquanto independente, não deixa de fazer parte de um todo que é a comunidade humana. E para que criaturas racionais atinjam seus objetivos, a condição fundamental é a de se associarem, posto que sozinho o homem é incapaz de vencer os obstáculos que o separam de seus objetivos e fins.

A ideia de homem é uma ideia de comunidade: *umus homo, nullus homo*. Ser no mundo não é apenas existir em função do meio físico, mas coexistir, ou seja, existir em função dos semelhantes, lidando com eles na inelidível preocupação com o que dizem e fazem. (ACKER, 1968).

Com efeito, desde o nascimento, o ser humano integra grupos (família, nação, Igreja, escola, clube, empresa, sindicato) nos quais há normas disciplinadoras do comportamento de seus membros, definindo-lhes direitos e deveres. Portanto, o fundamento das normas está na existência da natureza humana de viver em sociedade, dispondo sobre o comportamento dos seus membros. A norma jurídica, é, pois, a coluna vertebral do corpo social (DINIZ, 2009).

Mas o que são, afinal, normas jurídicas? Diferentemente das normas sociais, que encerram comandos deontológicos e padrões de conduta, as normas jurídicas são aquelas às quais o Estado associa ao seu descumprimento algum tipo de consequência (frequentemente, uma sanção) que pode ser imposta coativamente por autoridades reconhecidas pelo próprio Estado.

As normas jurídicas são o gênero do qual as regras jurídicas e os princípios exsurtem com espécies. Vem a calhar as clássicas lições de Dworking (2002) e Alexy (1997).

No fim os anos setenta, o conceito de regra jurídica sofreu significativa mudança de rumos. As regras veiculam mandados de definição, aplicando-se, mediante subsunção, segundo a forma “tudo ou nada” (*all or nothing*). Por isso, não comportam meio-termo. Segundo Alexy (1997), improcede a máxima “toda regra tem exceção”, pois regras são válidas (aplicáveis) ou inválidas (inaplicáveis).

Já os princípios seriam mandados de otimização, proposições generalistas do agir humano em sociedade, que atuam como fundamento e vida da ordem justa, útil à edificação, à interpretação e à aplicação do direito (ALEXY, 1997). São gerais, porque encerram enunciados amplos (não específicos ou particularizados) e ideias-continentes ou dominantes (não contidas ou dominadas); generativos, porque expressam ideias-fontes, isto é, verdades com potencial de gerar outras verdades por raciocínio lógico dedutivo e consequente. (ALEXY, 1997).

A base constitucional da regularização fundiária pode ser compreendida a partir da dignidade da pessoa humana, da erradicação da pobreza e da marginalização e redução das desigualdades sociais, da isonomia, das funções sociais da propriedade, da posse, da cidade e do campo; da justiça social, do desenvolvimento sustentável e da segurança jurídica.

1.3.2 Dignidade da pessoa humana

É comum dizer que o homem, pelo simples fato de sua condição humana, é titular de direitos que precisam ser reconhecidos e respeitados por seus semelhantes e também pelo Estado. Uma fórmula um pouco mais objetiva, desenvolvida por Dworkin, na Alemanha, defende, com inspiração kantiana,¹⁵ que a dignidade humana é violada sempre que o indivíduo seja rebaixado a objeto, a mero instrumento, tratado como uma coisa, em outras palavras, sempre que a pessoa venha a ser descaracterizada e desconsiderada como sujeito de direitos (SARLET, 2002).

Considerando a largueza dessas ideias, melhor então ficar com o conceito inspirado em Sarlet (2002), pois onde não houver respeito pela vida e pela integridade física e moral do indivíduo, onde as condições mínimas para uma existência digna não forem asseguradas, onde

¹⁵ “Procede de maneira que trates a humanidade, tanto na tua pessoa como na pessoa de todos os outros, sempre ao mesmo tempo como fim, e nunca como puro meio”, eis um texto extraído do livro “Fundamentação da metafísica dos costumes”, de Immanuel Kant.

não houver uma limitação do poder, enfim, onde a liberdade e a autonomia, a igualdade em direitos e dignidade e os direitos fundamentais não forem efetivados, não haverá espaço para o fundamento da dignidade da pessoa humana. (SARLET, 2002).

É possível identificar, a partir das ideias acima elaboradas, os atributos da dignidade humana, quais sejam: respeito à autonomia da vontade e às integridades física e moral; não coisificação do ser humano e a garantia do mínimo existencial.

A dignidade não é privilégio de apenas um, outro ou alguns indivíduos pinçados por razões étnicas, culturais ou econômicas, mas sim um atributo de todo e qualquer ser humano, pelo simples fato de ser humano (MARMELSTEIN, 2018).

Seu acatamento representa a vitória contra a intolerância, o preconceito, a exclusão social, a ignorância e a opressão. A dignidade humana reflete, portanto, um conjunto de valores civilizatórios incorporados ao patrimônio do homem. Seu conteúdo jurídico interliga-se às liberdades públicas, em sentido amplo, abarcando aspectos individuais, coletivos, políticos e sociais do direito à vida, dos direitos pessoais tradicionais, dos direitos metaindividuais (difusos, coletivos e individualmente homogêneos), dos direitos econômicos, dos direitos educacionais, dos direitos culturais etc. abarca uma variedade de bens, sem os quais o homem não substituiria. A força jurídica do pórtico da dignidade começa a espargir efeitos desde o ventre materno, perturbando até a morte, sendo inata ao homem. Notório é o caráter instrumental do princípio, afinal ele propicia o acesso à justiça de quem se sentir prejudicado pela sua inobservância. (BULOS, 2009, p. 415).

Quando a CRFB/1988 proclama em seu artigo 1º, inciso III a dignidade como fundamento da República está consagrando um imperativo de justiça social, um valor constitucional supremo (BULOS, 2009), independentemente do credo, raça, cor, origem ou status social, como dito acima.

Considerando a da dignidade da pessoa humana e o combate à exploração de trabalho escravo, foi editada a Emenda Constitucional (EC) nº 81, de 5 de junho de 2014, prevendo a expropriação do imóvel como punição. Com efeito, as propriedades rurais e urbanas brasileiras, onde for localizada a exploração de trabalho escravo na forma da lei, serão expropriadas e destinadas à reforma agrária e a programas de habitação popular, sem qualquer indenização ao proprietário e sem prejuízo de outras sanções legislativas. E mais, todo e qualquer bem de valor econômico apreendido em decorrência da exploração de trabalho escravo será confiscado e reverterá a fundo especial com destinação específica, também na forma da lei.

Nessa quadra, a regularização fundiária afigura-se como mecanismo de efetivação e concretização da dignidade da pessoa humana.

1.3.3 Erradicação da pobreza e da marginalização e redução das desigualdades sociais e regionais

O artigo 3º da CRFB/1988 estabelece uma lista de objetivos fundamentais da República dentre os quais se inserem à erradicação da pobreza e da marginalização e a redução das desigualdades sociais e regionais.

São metas fundamentais a serem perseguidas pelas autoridades constituídas, no sentido de desenvolvimento e progresso da nação brasileira. A partir da definição dos objetivos, os diversos capítulos da Carta Magna passam a estabelecer regras que possibilitem seu fiel cumprimento.

Ante a pobreza generalizada, o desenvolvimento social impõe, assim, a sua extirpação como única saída para o extermínio das desigualdades sociais e regionais. Essa preocupação é salutar, na medida em que, no Brasil, a pobreza, a indigência e a miséria são comuns, “o que o distingue com o triste título de País de Terceiro Mundo” (BULOS, 2009, p. 422). Lembre-se que a EC nº 31, de 14 de dezembro de 2000, criou o Fundo de Combate à Pobreza e para financiá-lo, a EC nº 42, de 19 de dezembro de 2003, autorizou a criação adicional de até 2,0% na alíquota do ICMS (imposto sobre circulação de mercadorias e serviços).

Nesse contexto, a regularização fundiária rural é um importante instrumento de efetivação de tal comando constitucional, porque proporciona às pessoas que almejam produzir, sem condições de acesso à terra, a ascensão social pelo trabalho. A enorme disponibilidade de terras em nosso país, sem qualquer cultivo, colabora para a perpetuação da miséria.

O artigo “*Who owns Brazilian lands?*” (A quem pertence as terras brasileiras?) publicado na prestigiosa revista científica *Land use Policy* em 25/06/2019,¹⁶ exibe dados atualizados da malha fundiária descrita no Atlas da Agropecuária Brasileira, que engloba todas as bases fundiárias disponibilizadas publicamente pelo governo brasileiro.

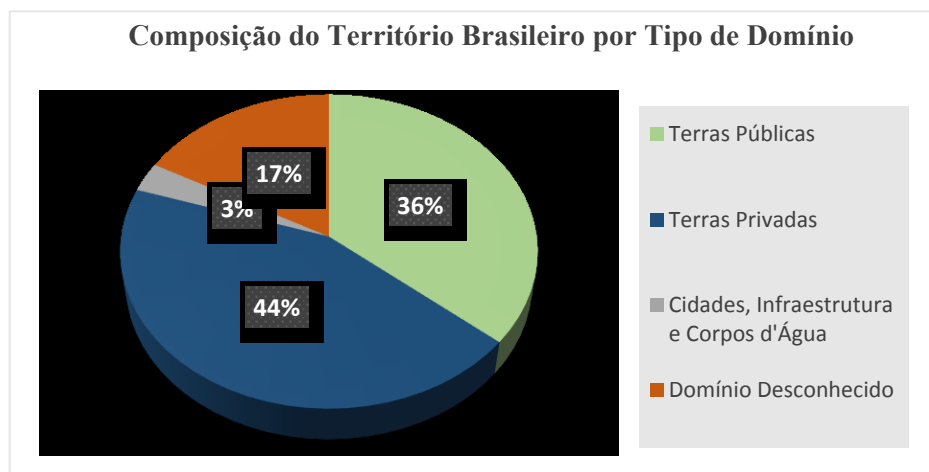
O artigo é resultado da colaboração de uma ampla rede de pesquisadores nacionais e internacionais: GeoLab da Esalq/USP; IE/NEA – Núcleo de Economia Agrícola da Unicamp; Imaflora – Instituto de Manejo e Certificação Florestal e Agrícola; KTH- *Royal Institute of Technology*, da Suécia; NAEA - Núcleo de Altos Estudos Amazônicos da UFPA; SEI - *Stockholm Environment Institute*, da Suécia; IFSP - Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de São Paulo; UFMG – Universidade Federal de Minas Gerais; e IPAM - Instituto de Pesquisa Ambiental da Amazônia.

¹⁶ Disponível em: <https://www.oeco.org.br/wp-content/uploads/2019/07/Who-owns-Brazilian-lands_Artigo_Land-Use-Policy.pdf>. Acesso em 11/05/2020.

Após processar e organizar 18 bases de dados de terras públicas e privadas, como do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA), Cadastro Ambiental Rural (CAR), Exército, áreas protegidas, assentamentos e florestas públicas, os pesquisadores do Atlas da Agropecuária Brasileira¹⁷ revelaram resultados importantes dos 850 milhões hectares do território nacional: a) as terras privadas ocupam a maior parte do território, com 44% da área do país. As terras públicas ocupam 36% do território nacional; b) das terras brasileiras, apenas 3% são formados por cidades, infraestrutura e corpos d'água (vide gráfico 2 abaixo).

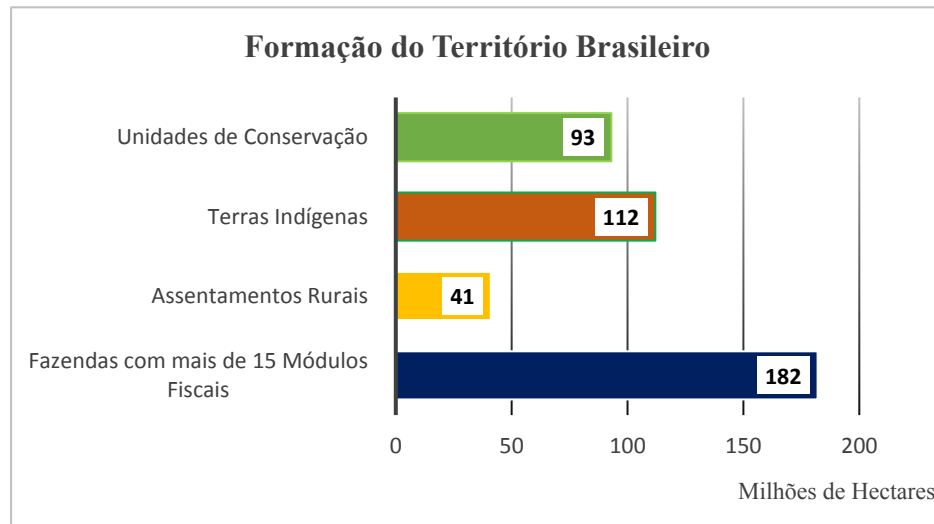
De acordo com a citada pesquisa, as grandes fazendas (maiores que 15 módulos fiscais), ocupam, isoladamente, a maior parte do país (22% do Brasil ou 182 milhões de ha). Já os assentamentos rurais ocupam apenas 5% (ou 41 milhões de ha); c) as terras indígenas cobrem 13% (112 milhões de ha) do território e as unidades de conservação, 11% (93 milhões de ha), contribuindo para a proteção das riquezas socioambientais do país; e d) um dado surpreendente trazido pelo estudo é que uma área equivalente a 3 vezes a área do Paraguai (17% do território ou 141 milhões de ha) tem domínio ou propriedade desconhecido pelo Estado brasileiro, com se extrai da análise conjunta dos gráficos 2 e 3 abaixo.¹⁸

Gráfico 2 – Composição do território brasileiro por tipo de domínio:



¹⁷ Disponível em: <http://atlasagropecuario.imaflora.org/>. Acesso em 11/05/2020.

¹⁸ Confira matéria intitulada “Terras sem dono somam 1/6 do território brasileiro” veiculada na Folha de São Paulo no dia 01/07/2019: <<https://www1.folha.uol.com.br/colunas/marceloleite/2019/07/terras-sem-dono-somam-16-do-territorio-brasileiro.shtml>>.

Gráfico 3 – Formação do território brasileiro:

Fonte: IMAFLORA (2019)

Ainda de acordo com as conclusões apresentadas pelos pesquisadores mencionados, as confusões da situação fundiária do Brasil são, em grande parte, devidas às informações imprecisas e as sobreposições entre diferentes categorias fundiárias, que alcançam 354 milhões de ha. Nem mesmo as terras públicas ou privadas escapam do problema: as sobreposições entre as terras públicas representam 48% do total sobreposto (171 milhões de ha). Entre as terras públicas e privadas, as sobreposições significam 50% (176 milhões de ha). As sobreposições entre terras privadas representam apenas 2% (7 milhões de ha). (SPAROVECK, 2019).

O ordenamento territorial e a regularização fundiária são condições essenciais para a eficácia de políticas públicas ambientais, agrárias e agrícola, para a conservação e também para a atração de investimentos. Não se trata de uma política de cunho exclusivamente assistencialista, ao contrário, concedem-se os meios para que as pessoas, elo trabalho, saiam da miséria.

A regularização fundiária difere de outras políticas públicas na medida em que o próprio trabalhador rural, ao produzir, receberá um auxílio estatal, qual seja, o título imobiliário. A pessoa participa ativamente do processo de progressão social, com a ajuda do Estado, que proporcionará os mecanismos para tal fim.

Ato contínuo, reduz-se as desigualdades sociais e regionais haja vista que propulsiona a ocupação de áreas mais desguarnecidas, a exemplo daqueles que ao almejam produzir em grandes quantidades de terras irão se locomover para as regiões com maior disponibilidade delas.

Portanto, trata-se de diretriz que deve nortear a formulação de políticas públicas, dentre as quais se insere a regularização fundiária.

1.3.4 Isonomia (igualdade, equiparação ou paridade)

A CRFB/1988 adotou, em seu artigo 5º, *caput*, o princípio da isonomia (igualdade, equiparação ou paridade) de direitos, assegurando a todos os cidadãos e estrangeiros o direito de tratamento idêntico pela lei, em consonância com os critérios contemplados pelo ordenamento jurídico.

A igualdade de todos perante a lei é um princípio que remonta à própria existência do homem. Trata-se de reocupação que surgiu nos primórdios da presença humana, sendo considerado até mesmo um direito natural.

Baseando-se na lição aristotélica, proclamou Ruy Barbosa:

“a regra da igualdade não consiste senão em quinhoar desigualmente aos desiguais na medida em que se desigalam. Nesta desigualdade social, proporcionada à desigualdade natural, é que se acha a verdadeira lei da igualdade. O mais são desvarios da inveja, do orgulho ou da loucura. Tratar com desigualdade a iguais, ou a desiguais com igualdade seria desigualdade flagrante, e não igualdade real. Os apetites humanos conceberam inverter a norma universal da criação, pretendendo, não dar a cada um, na razão do que vale, mas atribuir o mesmo a todos, como se todos se equivalessem. (BARBOSA, 2008, p. 17-18).

Sob uma perspectiva inversa, o princípio em tela obsta discriminações arbitrárias, pois tratar os desiguais desigualmente, na justa medida em que se desigalam, é imperativo tradicional do próprio conceito aristotélico de Justiça. Assim, o que realmente se protege são certas finalidades, somente se tendo por lesado o princípio constitucional quando o elemento discriminador não se encontra a serviço de uma finalidade acolhida pelo direito, sem que se esqueça, porém, que as chamadas liberdades materiais objetivam a igualdade de condições sociais, meta a ser atingida pela lei e pela aplicação de políticas ou programas de ação estatal.

Em 1789, a necessidade de se abolir os privilégios e as discriminações fundadas em determinada posição na sociedade foi uma das finalidades das Revolução Francesa, servindo-se de inspiração para as constituições modernas.

A igualdade constitucional mais do que um direito é um princípio, uma regra de ouro, que serve de diretriz interpretativa para as demais normas constitucionais (BULOS, 2009).

Porém, uma crítica que se faz à definição clássica da isonomia está no fato de que ela não resolve, por si só, inúmeras questões, porque a desigualdade não reside nas coisas, pessoas e situações. O que elucida o princípio da isonomia é o critério discriminador, aliado à finalidade da norma.

Por essa razão, o princípio em tela opera em três planos distintos.

Primeiro, ao legislador ou ao executivo na edição, respectivamente, de leis, atos normativos e medidas provisórias. Segundo, ao intérprete e ao aplicador da lei, que devem fazê-lo sem diferenciações em razão de sexo, religião, convicções filosóficas ou políticas, raça, classe social. Por fim, como freio à conduta do próprio particular, na medida em que não se compraz com posturas discriminatórias, preconceituosas, racistas etc., propiciando a responsabilização civil ou criminal dos infratores.

A desigualdade na lei se produz quando a norma distingue de forma não razoável ou arbitrária um tratamento específico a pessoas diversas. Para que as diferenciações normativas possam ser consideradas não discriminatórias, torna-se indispensável que exista uma justificativa objetiva e razoável, de acordo com critérios e juízos valorativos genericamente aceitos, cuja exigência deve aplicar-se em relação à finalidade e efeitos da medida considerada, devendo estar presente por isso uma razoável relação de proporcionalidade entre os meios empregados e a finalidade perseguida, sempre em conformidade com os direitos e garantias constitucionalmente protegidos. Assim, os tratamentos normativos diferenciados são compatíveis com a Constituição Federal quando verificada a existência de uma finalidade razoavelmente proporcional ao fim visado. O intérprete/autoridade pública não poderá aplicar as leis e atos normativos aos casos concretos de forma a criar ou aumentar desigualdades arbitrárias. Ressalte-se que, em especial o Poder Judiciário, no exercício de sua função jurisdicional de dizer o direito ao caso concreto, deverá utilizar os mecanismos constitucionais no sentido de dar uma interpretação única e igualitária às normas jurídicas. Nesse sentido a intenção do legislador constituinte ao prever o recurso extraordinário ao Supremo Tribunal Federal (*uniformização na interpretação da Constituição Federal*) e o recurso especial ao Superior Tribunal de Justiça (*uniformização na interpretação da legislação federal*). Além disso, sempre em respeito ao princípio da igualdade, a legislação processual deverá estabelecer mecanismos de uniformização de jurisprudência a todos os Tribunais. Finalmente, o particular não poderá pautar-se por condutas discriminatórias, preconceituosas ou racistas, sob pena de responsabilidade civil e penal, nos termos da legislação em vigor. (MORAES, 2018, p. 35-36).

A regularização fundiária rural, ao prever critérios para que seja reconhecida a propriedade aos pequenos trabalhadores rurais, nada mais faz do que atender aos ditames da igualdade, sobretudo a material e não a meramente formal, previstas na letra fria da lei.

Com efeito, no plano da efetividade, o Poder Público tem um papel relevante nesse sentido de aplicar corretamente os programas e tornar realidade o comando constitucional, porque a lei raramente abarca no mesmo comando todos os indivíduos. Portanto, a interpretação mais consentânea com o espírito da isonomia é aquela que prevê para o Estado obrigações positivas (fazer ou dar) de efetiva implementação do aludido princípio.

A igualdade material, fática, que se revela na realidade, representa a efetiva realização do comando constitucional, por meios de ações concretas de todos os sujeitos sociais. A implementação da regularização fundiária contribui, sem dúvida alguma, para uma sociedade mais justa e igualitária.

1.3.5 Funções sociais da propriedade, da posse, da cidade e do campo

O princípio de função social hoje marca uma grande variedade de institutos e situações jurídicas, e, assim, fala-se, por exemplo, em função social da propriedade, da posse, do contrato, da empresa, da cidade, do campo, a indicar a permanente necessidade de agregar a perspectiva social à individual (inclusive no âmbito privado).

É pelo tratamento constitucional dispensado ao direito de propriedade que se pode sentir a anatomia do Estado, os princípios basilares que o informam. Pode-se saber, por exemplo, se é socialista ou capitalista, com todos os pormenores jurídicos, econômicos, políticos e sociais daí evidenciados.¹⁹

A razão da edição de normas constitucionais de proteção da propriedade privada é uma garantia essencial para o funcionamento do capitalismo tal como preconizado pelo pensamento liberal e acolhido pelo sistema constitucional brasileiro.

Locke (2003) chegou a afirmar que a razão de ser do Estado é a proteção da propriedade privada. Trata-se de uma visão nitidamente exagerada com a qual não se pode concordar, pois se fosse assim aqueles que não possuem bens ficariam à margem da proteção estatal. Mas também não é possível concordar, por exemplo, com Proudhon, que dizia que a propriedade é um roubo, nem mesmo com Rousseau que defendeu que toda a desgraça humana

¹⁹ Trata-se, pois de um direito nodular à fisiologia do Estado. Como exposto no primeiro capítulo, muito já se disse sobre a propriedade, sobretudo no campo civilístico, da influência do Direito Romano prosperando a concepção de que ele não passava de um atributo da personalidade do indivíduo, um direito natural (inato) e ligado à ideia de liberdade. Contudo, fatores históricos e sociais repercutiram na sua estrutura e na sua função, concorrendo para desagregar o poder do proprietário, que se fincava na tríade indivíduo-propriedade-liberdade.

teve início quando o primeiro homem cercou um terreno, dizendo “isto é meu” e encontrou pessoas suficientemente tolas que acreditaram. Não é bem assim.

A propriedade privada é um valor importante, sem a qual o ser humano se desapossa de sua individualidade e até mesmo de sua personalidade. Quando o indivíduo é privado de seus bens sem o devido processo legal, que por ato do Estado, quer por outras pessoas, aflora o sentimento de revolta que afeta a própria dignidade. Por essa razão, praticamente todos os países civilizados consideram a propriedade como um direito fundamental.

A propriedade, ao lado da vida, da liberdade, da igualdade e da segurança, é um dos direitos fundamentais. Mas, para que haja a sua proteção constitucional plena, ela deve observar a função social que se baseia na ideia de que o direito coletivo deve preponderar sobre o individual; o interesse público merece ser resguardado prioritariamente. A história da função social, contudo, não é tão simples assim.

As primeiras constituições brasileiras (Imperial, de 1824 e a Republicana, de 1891) possuíam um viés nitidamente individualista e absolutista da propriedade, reflexo da sociedade da época. A Imperial trazia um conceito praticamente absoluto da propriedade, assegurando o direito à indenização no caso em que o Poder Público necessitasse do bem (artigo 179). A inspiração disso está na Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, de 1789, mais especificamente no seu artigo 17 que reza: “como a propriedade é um direito inviolável e sagrado, ninguém dela pode ser privado, a não ser quando a necessidade pública legalmente comprovada o exigir e sob condição de justa e prévia indenização.” Essa seria a tônica do constitucionalismo brasileiro até 1969.

A Constituição Federal de 1891 manteve essas bases, porque a propriedade tinha, para a época, um caráter único, desvinculado de qualquer aspecto social, o que acabou refletindo no Código Civil de 1916, com analisado no primeiro capítulo desta dissertação.

Com a Constituição de 1934 foram incorporadas as primeiras ideias sobre o uso condicionado da propriedade. Nota-se uma evolução, na medida em que se veda o uso da propriedade contra o interesse social ou coletivo. Trata-se de concepção embrionária sobre o uso social da propriedade.

Todavia, a quarta Constituição brasileira, a de 1937, outorgada pelo presidente Getúlio Vargas, mesmo dia em que implanta o período do Estado Novo Constituição de 1937, conhecida como “Polaca”²⁰, excluiu a previsão de que a propriedade não poderia ser

²⁰ A Constituição de 1937 recebeu apelido de “Polaca” por ter sido inspirada no modelo semifascista polonês.

utilizada contra o interesse social ou coletivo, portanto retrocedeu. Adicionou-se, contudo, a ideia de que o seu uso seria definido em legislação própria.

Por seu turno, a Constituição de 1946, retomando as bases democráticas, trouxe expressamente a noção de que o uso da propriedade seria condicionado pela função social utilizou-se o termo “bem-estar social da propriedade”. Dessa feita, a função social passou a ser elemento indissociável da propriedade, estando previsto no art. 147, que se inseria no título “Da Ordem Econômica e Social”. Pela primeira vez, a Ordem Econômica passou a contemplar a função social da propriedade.

A Constituição democrática de 1946 trouxe também o instituto da desapropriação por interesse social, com a edição da Lei Federal nº 4.132/1962.

A Constituição de 1967 manteve a função social sob a rubrica da ordem econômica, demonstrando a importância deste elemento para o progresso da nação, tanto do ponto de vista econômico quanto social.

Em 1969, por força da EC nº 1, de 17 de outubro de 1969, tem-se um novo regime constitucional, de feição autoritária, mas que conservou a redação sobre a função social presente na Carta anterior. Aliás, essas duas Constituições (de 1967 e 1969), foram outorgadas e, por essa razão, discute-se se refletiram mesmo a vontade popular, posto que havia um certo descompasso entre a lei efetivamente praticado. (FACHIN, 2011).

Por fim, veio a CRFB/1988, atual Lei Maior, não só sacramentando a função social da propriedade, mas dando-lhe novas cores e trazendo um questionamento: a função social ficaria no meio termo entre a propriedade como direito e a propriedade como função social? Em outras palavras: a função social é uma limitação (concepção negativa) ou uma justificação (concepção positiva) da propriedade? As consequências são diversas, pois na perspectiva negativa a propriedade continua sendo garantida pelo ordenamento, enquanto na conceituação positiva não subsiste o imóvel rural sem a observância da função social.

A função social da propriedade deve ser entendida como uma relação (referência) da propriedade a fins sociais, pela qual o exercício dos poderes jurídicos do domínio deve estar vinculado (amarrados) ao bem comum, a interesses sociais (para além do bem particular e dos interesses individuais). É princípio explícito na ordem jurídica (cf. a Constituição Federal, o Código Civil, o Estatuto da Terra e o Estatuto da Cidade, dentre outras leis). Como visto, deixou de ser uma vaga referência doutrinária para se tornar uma matriz constitucional e legal com critérios objetivos destinados à sua concreção, quer para o imóvel urbano (pela necessidade de sua adequação às exigências de ordenação das cidades expressas no Plano Diretor), quer para o imóvel rural (pela necessidade de seu aproveitamento sócio-econômico-ambiental equilibrados). (AMADEI, 2017, p. 28).

Esse direito, contudo, não tem mais o caráter “sagrado e inviolável” do liberalismo. A feição absoluta, ou quase absoluta, da propriedade não poderia permanecer incólume à investida das transformações que se iam operando na vida econômica e nas relações sociais. Logo, de absoluto, ilimitado e exclusivo, passou a direito relativo, limitado e condicionado a um novo conceito: o da função social e ambiental da propriedade. (MARMELSTEIN, 2018).

Portanto, em razão da preocupação com os valores do bem-estar e da sustentabilidade ambiental, forçoso que o proprietário imprima a função socioambiental ao imóvel. Em contrapartida, o Estado deve fiscalizá-lo para adequar seu uso àquele bem-estar social e ambiental.

Assim, o poder público (por meio dos órgãos ambientais) pode criar limitações e servidões administrativas; utilizar transitoriamente o bem particular (ocupação temporária ou da requisição administrativa); estabelecer restrições sobre algumas propriedades privadas, em razão de seu valor histórico e artístico, via tombamento por exemplo; pode, finalmente, tomar o próprio bem de seu dono, pela desapropriação. Tudo isso sem falar na majoração da carga tributária incidente sobre a propriedade alheia ao papel social. (MARMELSTEIN, 2018).

Sobre o tema, assim já decidiu o Supremo Tribunal Federal (STF):

O direito de propriedade não se reveste de caráter absoluto, eis que, sobre ele, pesa grave hipoteca social, a significar que, descumprida a função social que lhe é inerente (CF, art. 5º, XXIII), legitimar-se-á a intervenção estatal na esfera dominial privada, observados, contudo, para esse efeito, os limites, as formas e os procedimentos fixados na própria Constituição da República. – O acesso à terra, a solução dos conflitos sociais, o aproveitamento racional e adequado do imóvel rural, a utilização apropriada dos recursos naturais disponíveis e a preservação do meio ambiente constituem elementos de realização da função social da propriedade. A desapropriação, nesse contexto – enquanto sanção constitucional impositiva ao descumprimento da função social da propriedade – reflete importante instrumento destinado a dar consequência aos compromissos assumidos pelo Estado na ordem econômica e social. – Incumbe, ao proprietário da terra, o dever jurídico-social de cultivá-la e de explorá-la adequadamente, sob pena de incidir nas disposições constitucionais e legais que sancionam os senhores de imóveis ociosos, não cultivados e/ou improdutivos, pois só se tem por atendida a função social que condiciona o exercício do direito de propriedade, quando o titular do domínio cumprir a obrigação (1) de favorecer o bem-estar dos que na terra labutam; (2) de manter níveis satisfatórios de produtividade; (3) de assegurar a conservação dos recursos naturais; e (4) de observar as disposições legais que regulam as justas relações de trabalho entre os que possuem o domínio e aqueles que cultivam a propriedade.” (Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2213, rel. Min. Celso de Mello, p. 23.04.2004 – disponível em: www.stf.jus.br).

A função social da propriedade urbana é adstrita ao atendimento das exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor, sob pena de parcelamento ou

edificação compulsórios, imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana progressivo no tempo e desapropriação para fins de urbanização, em relação ao proprietário do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado que, inobstante a exigência do Poder Público, não tenha promovido o seu adequado aproveitamento.

A função social da propriedade rural é atrelada aos fatores de aproveitamento racional e adequado do solo, utilização adequada dos recursos naturais disponíveis e preservação do meio ambiente, observância das disposições que regulam as relações de trabalho e exploração que favoreça o bem-estar dos proprietários e dos trabalhadores, sob pena de desapropriação para fins de reforma agrária, salvo na hipótese em que a propriedade rural, conforme definição em lei, seja pequena ou média e o proprietário não tenha outra ou no caso de propriedade produtiva, em atendimento ao art. 182, §§ 2º e 4º, assim como artigos 184 a 186 da CRFB/1988. (ROCHA, 2005).

De fato, nota-se que a produtividade, com viés econômico, é só um dos quatro requisitos para o atendimento da função social da propriedade rural. Nesse contexto, exsurge a Lei Federal nº 8.629/1993 segundo a qual a produtividade é feita à luz dos graus de utilização da terra (GTU) e eficiência na exploração (GEE).

Indo mais longe ainda, Comparato defende que,

diante do descumprimento, pelo proprietário, do dever fundamental de dar aos bens uma destinação social, incumbe ao Estado, entre outras medidas, promover a sua redistribuição, tendo em vista o objetivo constitucional de erradicação da pobreza e de redução das desigualdades sociais, previsto no art. 3º da Constituição brasileira. (COMPARATO, 2017, p. 50).

Por essas e outras razões é que se pode dizer que a função social é um pressuposto de proteção da propriedade, de sua legitimação frente à coletividade e ao próprio Estado.

Sob a ótica da regularização fundiária, seja urbana, seja rural, a função social abre-lhe veredas, forjando mecanismos, sobretudo para o interesse social, tanto é verdade que a Lei nº 13.465/2017, em seu art. 10, VII, contempla o princípio em tela como um de seus fins: “garantir a efetivação da função social da propriedade”.

A função social da posse é uma relação (referência) da posse a fins sociais, pela qual o exercício dos poderes de fato sobre a coisa deve estar em sintonia (harmonizados) ao bem comum, aos interesses sociais (para além do bem particular e dos interesses individuais), como já analisamos em outra oportunidade (BISPO, 2006). É princípio implícito na ordem

jurídica especialmente pela valorização da posse-trabalho e da posse-moradia (AMADEI, 2017).

a função social da posse é uma abordagem diferenciada da função social da propriedade, na qual não apenas se sanciona a conduta ilegítima de um proprietário que não é solidário perante a coletividade, mas se estimula o direito à moradia como direito fundamental de índole existencial, à luz do princípios da dignidade da pessoa humana” (...) “pois o acesso à posse é um instrumento de redução de desigualdades sociais e justiça distributiva. (FARIAS; ROSENVALD, 2017, p. 42-43).

Ela se desdobra no direito inerente da pessoa humana de ter um patrimônio mínimo, justificando a proteção possessória a quem cumpre a função precípua da terra: gerar riqueza. Admitir, portanto, a função social da posse é admitir direito subjetivo ao não-proprietário de, através da terra, obter uma vida digna, assegurando um patrimônio mínimo, ou seja, uma existência autônoma a fim de que as desigualdades sociais sejam mitigadas e a justiça distributiva maximizada (BISPO, 2006).

No campo da regularização fundiária, o princípio encontra guarida ao orientar institutos ou instrumentos, tais como previsões de usucapião especial rural e urbana; as reduções de prazo para usucapir, nas figuras de usucapião extraordinário social e ordinário social; a usucapião individual e coletiva do imóvel urbano previstas no Estatuto da Cidade; a concessão de uso especial para fins de moradia individual e coletiva da MP 2.220/2001; a legitimação de posse e a usucapião administrativa da Lei nº 11.977/2009 e, agora, da Lei nº 13.465/2017; (vi) a legitimação fundiária da Lei nº 13.465/2017).

A função social da cidade, a seu turno, é a relação da cidade ao bem comum, que reclama atenção ao aproveitamento racional dos espaços urbanos, adequada oferta de infraestrutura (equipamentos urbanos e comunitários, transporte e serviços) e ordenação dos espaços urbanos no foco do interesse público (a justificar, por exemplo, leis de zoneamento, fixação de coeficientes de aproveitamento básico único ou diferenciado por áreas etc.).

Esse princípio, aplicado, por proximidade, à regularização fundiária, é que impõe, para diversos municípios, a sua consideração como diretriz em seus Planos Diretores, bem como justifica a criação de ZEIS, para flexibilização de índices urbanísticos em regularização fundiária de interesse social, por exemplo. Aliás, em sede de REURB, o legislador também o expressou no art. 10, VIII, da Lei nº 13.465/2017, pelo seu “fim de ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes”. (AMADEIS, 2017, p. 31).

Por outro giro, a função social do campo traduz-se na relação da zona rural em geral ao bem comum, no aproveitamento racional dos espaços rurais e na dinâmica própria das funções rural (extrativa, agrícola e pecuária), bem como na tutela do equilíbrio ambiental, considerando suas florestas, a reserva legal, a diversidade de seus fatores bióticos (fauna e flora) e abióticos (nascentes, lagos, rios, áreas de preservação permanente etc.).

Esse princípio também é aplicado, por proximidade, à regularização fundiária, como analisa Amadeis (2017). Assim, se é a função social da propriedade rural que justifica a desapropriação para reforma agrária (v.g. artigo 2º da Lei nº 8.629/93), é a função social do campo que discrimina os “índices de rendimento estabelecidos pelo órgão competente do Poder Executivo, para cada Microrregião Homogênea”, relativos à exploração agrícola, os “índices de lotação estabelecidos pelo órgão competente do Poder Executivo, para cada Microrregião Homogênea”, referentes à exploração pecuária, bem como “os índices de rendimento estabelecidos pelo órgão competente do Poder Executivo, para cada Microrregião Homogênea”, correlatos à exploração extrativa vegetal ou florestal (artigo 6º da Lei nº 8.629/93). Na razão da função social do campo, ainda, as distinções, por regiões, de módulo rural, de fração mínima de parcelamento do solo rural, de percentual de área a ser destinada à reserva legal florestal, e, daí sua interface, com a regularização fundiária rural, em seus fins e meios. (AMADEIS, 2017).

1.3.6 Justiça social

Esse princípio consiste na repartição de riquezas para que as pessoas possam ter condições de viver dignamente. Para tanto, o Poder Público tem o dever de promover medidas de distribuição de terras, fomentando a participação daquelas pessoas que, apesar de não ter condições financeiras, almejam produzir riqueza no meio rural.

A justiça social é, assim, corolário lógico da dignidade da pessoa humana e dos objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil, quando se relaciona diretamente com o mínimo existencial (condições mínimas de saúde, educação, alimentação, lazer, moradia, por exemplo) e com a redução das desigualdades e erradicação da pobreza.

Diga-se que o título de domínio é imprescindível para que os trabalhadores rurais possam progredir na escala social. Isto deriva do fato de que, pela regularização do imóvel, é conferido o acesso aos mecanismos de financiamento, necessários para quaisquer investimentos na produção de alimentos (HAVRENNE, 2018).

O acesso à terra, pela regularização fundiária, é uma das formas de implementação da justiça social.

1.3.7 Desenvolvimento sustentável (sustentabilidade)

O uso da propriedade rural não se desvincula da preservação ambiental. Nesse sentido, o elemento econômico deve ser conjugado com o ambiental, notando-se tal concepção em diversas passagens da CRFB/1988, a exemplo do artigo 170, inciso VI, segundo o qual a ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados, dentre outros princípios, a defesa do meio ambiente, inclusive mediante tratamento diferenciado conforme o impacto ambiental dos produtos e serviços e de seus processos de elaboração e prestação.

Sustentabilidade é, pois, a ideia-chave que perpassa as relações econômicas, sociais, ambientais e de ordenação e ocupação territorial, a impor, no que interessa para a matéria, uma metodologia de planificação, na medida do possível, mais estratégica e participativa, pautada em fins de primazia do equilíbrio ao desenvolvimento e, por isso, com dose mais acentuada de conservação, de estudos de impacto (ambiental e de vizinhança, por exemplo) antecedentes às mudanças, de fomento às atividades plurifuncionais num mesmo espaço, quando viáveis, e, ainda, de respeito às ocupações multiculturais. (AMADEIS, 2017, p. 33).

As primeiras linhas conceituais de desenvolvimento sustentável foram oficialmente expostas na Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano, realizada em 1972, na cidade de Estocolmo, Suécia, também chamada de Conferência de Estocolmo.

A intenção, à época, foi a de unir as noções de crescimento e desenvolvimento econômico com a preservação da natureza, questões que, até então, eram vistas de forma dissociada.

O Relatório “Nosso Futuro Comum”, mais conhecido como Relatório Brundtland, de 1987, formalizou o termo desenvolvimento sustentável e o tornou de conhecimento público mundial.²¹ Em 1992, durante a ECO-92, o conceito “satisfazer as necessidades presentes, sem

²¹ Conquanto a presente dissertação adote a definição estabelecida no relatório Nosso Futuro Comum, não se pode olvidar do fato de que o conceito de desenvolvimento sustentável possui uma longa história de construção, constituindo-se, ainda, objeto de debates e controvérsias no campo científico. Consoante lições extraídas de diversos textos abordados pela Profa. ANDRÉA ZHOURI, verificou-se que, após a morte de Chico Mendes

comprometer a capacidade das gerações futuras de suprir suas próprias necessidades” tornou-se o eixo central da conferência, reunindo esforços globais para o atendimento dessa premissa. Para tanto, elaborou-se a “Agenda 21” com o fito de reduzir os impactos ocasionados pelo aumento do consumo e do crescimento da economia no planeta.

Esse princípio aplicado à regularização fundiária, por sua natural aproximação, indica que a regularização fundiária, embora seja, enquanto diretriz geral, uma necessidade para o bem da geração atual e das gerações futuras, não se pode operar, na concretude de cada situação, em forma qualquer, mas deve, na singularidade de cada caso, passar pelo crivo da sustentabilidade, ou seja, considerando, na medida do possível e segundo as exigências, mitigadas ou não, de cada quadro, aquela metodologia e fins que impõem as múltiplas acomodações e melhorias das condições econômicas, sociais e ambientais relevantes.²²

1.3.8 Segurança jurídica

(1988), as ideias de “uso sustentável da natureza” e da existência dos “povos da floresta” se consolidaram. Indígenas, ribeirinhos, seringueiros e demais grupos tradicionais se tornaram protagonistas do “desenvolvimento sustentável”, noção que ganhou reconhecimento internacional na II Cúpula da Terra, realizada no Rio de Janeiro, em 1992. Com efeito, foi neste evento que uma centena de países concordaram sobre a necessidade de um novo modelo de desenvolvimento assentado no tripé economia-ecologia-equidade social. Ocorre, porém, que o discurso sobre o desenvolvimento sustentável foi sendo, deste então, deslocado daquele sentido pretendido pela luta dos “povos da floresta” e dos ambientalistas. Para estes, os modos de vida dos grupos locais – incluindo suas respectivas formas de apropriação material e simbólica da natureza - representavam um contraponto ao modo de vida da sociedade urbano-industrial que, nesta concepção, seria insustentável (ZHOURI). Mas a visão política que se consolidou, ao contrário, fez emergir um paradigma que pretende “adequar” o pleito socioambiental ao modelo clássico de desenvolvimento. Esta adequação tem sido feita por meio da participação na gestão ambiental e social e por meio das soluções técnicas e de mercado com vistas à conciliação entre os interesses econômicos, ambientais e sociais. Grande parte dos esforços ambientalistas têm se concentrado em ações para uma espécie de “pedagogia” do capitalismo, ou seja, ações voltadas para o esverdeamento do empresariado, no sentido do seu convencimento para adoção de planos de gestão ou de manejo ambiental, além de políticas sociais (ZHOURI). Sem dúvida, essas iniciativas poderiam indicar a existência de um casamento feliz entre economia e ecologia. Enfim, o “ambientalismo multissetorial” estaria permeando a sociedade unida frente ao objetivo único de evitar a crise ecológica planetária. A prática, porém, tem revelado caminhos adversos e subsumidos à ótica de mercado. As soluções, quando encontradas, abrangem primordialmente propostas que visam à eficiência energética material na produção, o desenvolvimento de novas mercadorias “ecologicamente corretas”, o desenvolvimento de mecanismos de mercado (certificação ambiental, mercado de carbono) e os melhoramentos das condições de trabalho, sempre encaixadas numa racionalidade produtiva que objetiva a abertura de novos mercados, paradigma este que se tornou hegemônico no Brasil (ZHOURI; LASCHEFSKI, 2010).

Para o aprofundamento dessas e outras controvérsias do Desenvolvimento Sustentável confira ZHOURI, A.; LASCHEFSKI, K. **Desenvolvimento e Conflitos Ambientais**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2010.

²² Aliás, nesse passo, a Lei nº 13.465/2017, também foi expressa, ao se reportar, no trato da REURB, aos “princípios de sustentabilidade econômica, social e ambiental e ordenação territorial, buscando a ocupação do solo de maneira eficiente, combinando seu uso de forma funcional” (art. 9º, § 1º), bem como ao seu fim de “assegurar a prestação de serviços públicos aos seus ocupantes, de modo a melhorar as condições urbanísticas e ambientais em relação à situação de ocupação informal anterior” (art. 10, I).

A segurança – e, no seu âmbito, a segurança jurídica – é um dos fundamentos do Estado e do direito, ao lado da justiça e, mais recentemente, do bem-estar social.

As teorias democráticas acerca da origem e justificação do Estado, de índole contratualista (a exemplo de Hobbes e Rousseau), assentam-se sobre uma cláusula comutativa: recebe-se em segurança aquilo que se concede em liberdade.

Consagrada no artigo 2º da Declaração Universal dos Direitos do Homem e do Cidadão, de 1789, como um direito natural e imprescritível, a segurança encontra-se positivada como um direito individual na CRFB/1988, ao lado dos direitos à vida, à liberdade, à igualdade e à propriedade, na dicção do *caput* do artigo 5º.

Nas palavras de Silva,

a segurança jurídica consiste no ‘conjunto de condições que tornam possível às pessoas o conhecimento antecipado e reflexivo das consequências diretas de seus atos e de seus fatos à luz da liberdade reconhecida’. Uma importante condição da segurança jurídica está na relativa certeza que os indivíduos têm de que as relações realizadas sob o império de uma norma devem perdurar ainda quando tal norma seja substituída. (SILVA, 2006, p. 133).

A segurança jurídica funciona, em muitos momentos, com um limite à atuação estatal, que deverá respeitar seus conteúdos básicos nas suas múltiplas intervenções. Caberá ao Estado, portanto, garantir-lhe o respeito entre os particulares – na execução de contratos e na aplicação da legislação pertinente – em geral por meio das estruturas judiciais.

Há que se contrapor à segurança jurídica, tomada como técnica, a segurança social, tida como um reclame da sociedade. Diz-se isso porque a sociedade espera certa estabilidade nas relações sociais, devendo o estado atuar como garante delas. A forma pela qual o Estado regula estas relações ocorre com a instituição das normas jurídicas.

Para que haja segurança jurídica, a par da discussão sobre o nível de regulação estatal, devem existir regras que regulem, no mínimo, a propriedade, as transferências de bens e as formas de resolução de conflitos.

Sucedo que o desejo de segurança jurídica nem sempre é concretizado, porque as normas e os institutos que buscam assegurá-la não conseguem atingir tal intento em todos os níveis. A razão recai sobre a complexidade das relações sociais, havendo interesses contrapostos que, por sua vez, ocasionam crises, em especial, no sistema capitalista.

Nessa linha, entra em cena a abordagem de Martins (1994) para quem ainda há uma persistência do passado nas estruturas sociais, políticas e econômicas do Brasil. Essa

permanência é compreendida de modo totalmente imbricado à questão fundiária. O processo de dominação privada da terra por sujeitos sociais específicos e posterior consolidação de uma aliança entre propriedade da terra e capital (em essência, entre as classes sociais dos capitalistas e dos proprietários de terra) teceram duras amarras na sociedade brasileira. Este passado persiste e, não apenas justifica o presente, como está a cada momento permeando instituições, estruturas e valores (MARTINS, 1994).

Existe grande demanda pela regularização de posses agrárias em regiões onde a situação socioeconômica é menos favorecida, visto que o Estado, ainda hoje, possui grande parte de sua população explorando a atividade agrícola, pecuária ou agroextrativista. Mais uma vez, fica comprovado que a regularização fundiária rural é medida essencial para o desenvolvimento do Estado como um todo, eis que privilegia o tão almejado crescimento econômico, a segurança jurídica e a pacificação do campo.

1.4 Outros princípios informadores da regularização fundiária

Além das normas gerais (princípios e regras) de matriz constitucional, a regularização fundiária recebe influxos de outros princípios que lhe são próprios, como é o caso da homogeneidade institucional, descentralização, eficiência e do fomento à consensualidade, à cooperação e à solução extrajudicial, na esteira da lição de Amadeis (2017).

O princípio de homogeneidade institucional veda o emprego de postulados ou métodos em contradição com os princípios básicos e constitutivos da sociedade, razão pela qual a congruência e a constitucionalidade demandam certa harmonia. Aplicado à regularização fundiária, reza que nenhuma norma ou operação de regularização, ainda que revestida de boas intenções, não podem afrontar os princípios fundamentais e basilares da sociedade, e, na falta dessa congruência ou conformidade, a solução será pela inconstitucionalidade. Daí, pois, o cuidado com o afã de tudo regularizar, atropelando, por exemplo, a garantia constitucional da propriedade privada ou a norma constitucional que veda a usucapião de bem público, a exigir, para alguns instrumentos (v.g. legitimação fundiária da Lei nº 13.465/2017) prudente e adequada interpretação. (AMADEIS, 2017).

O princípio de descentralização, a seu turno, preconiza a heterogeneidade de políticas rurais e urbanas, por amor às diferenças regionais às peculiaridades espaciais, territoriais e ocupacionais. Faz sentido a partir pela dimensão do território brasileiro e das discrepâncias regionais, a impor não apenas pluralidade de regramentos nas três esferas de

gestão, mas também atenção acentuada às particularidades locais e às especificidades de medidas adequadas ao bem de cada ordenação de parcelamento, uso e ocupação do solo. Aplicado à regularização fundiária, ele aponta que o seu eixo é a situação de cada ocupação informal, mormente sob a perspectiva municipal, onde a avaliação de cada caso e das medidas adequadas e necessárias devem ser feitas de acordo com a realidade local, no foco da regularização mais eficaz. Não se olvida a necessidade de acompanhamento ou licenças de outras esferas federais, mas isso não retira do Município o protagonismo da regularização. (AMADEIS, 2017).

Há outros princípios específicos que podem ser extraídos da própria Lei nº 13.465/2017, destacando-se dois: o de eficiência e o de fomento à consensualidade, à cooperação e à solução extrajudicial.

Sob a ótica do primeiro, a regularização fundiária precisa buscar a ocupação do solo de maneira eficiente, combinando seu uso de forma funcional (art. 9º, § 1º). Eficiência é colher resultados adequados com os meios proporcionais e razoáveis empregados. Ora, regularização eficiente é, pois, a que se faz sem utopias, mas com reais condições materiais, humanas e jurídicas de se chegar a bom termo.

Não se regulariza, pois, por mera vontade política despida de racionalidade, mas com empenho e meios proporcionais (econômicos, financeiros, técnicos e instrumentais em geral) à geração de melhoria sócio-econômica-ambiental no assentamento e à sua qualificação na forma jurídica adequada. (AMADEIS, 2017, 38).

Por fim, é pelo princípio de fomento à consensualidade, à cooperação e à solução extrajudicial, que o legislador aponta a necessidade de “estimular a resolução extrajudicial de conflitos, em reforço à consensualidade e à cooperação entre Estado e sociedade” (artigo 10, V, da Lei nº 13.465/2017).

O norte, pois, para a regularização fundiária, é agregar forças de entes públicos e sociais, bem como empenho técnico (de assistentes sociais, engenheiros, urbanistas e profissionais do direito), político e, quando o caso, empresarial, para a regularização fundiária de comum acordo, sem necessidade de intervenção judicial, facilitando e agilizando, desta forma, o processo. Procura-se evitar, ao máximo, os conflitos de interesses, quer no núcleo do assentamento informal, quer com o proprietário e titulares de outros direitos reais da área em regularização, quer com seus vizinhos, quer entre entes e órgãos públicos, buscando, inclusive, caso apareça alguma desavença, abrir canais extrajudiciais de composição amigável, tal como no âmbito da administração municipal, em casos de impugnação na demarcação urbanística (artigo 21 da Lei nº 13.465/2017) ou em impugnação à REURB instaurada (artigo 31, § 3º, da Lei nº 13.465/2017). Há, inclusive, previsão para criação, na esfera da administração local, de câmaras de prevenção e resolução administrativa de conflitos,

no fim de dirimir conflitos relacionados à REURB, mediante solução consensual (art. 34 da Lei nº 13.465/2017). (AMADEIS, 2017, p. 40).

Ademais, desse princípio também se colhe a chamada extrajudicialização ou desjudicialização dos processos de regularização fundiária, pela qual se sustenta o manejo dos instrumentos preponderantemente sem necessidade do Poder Judiciário ou de decisões administrativo-judiciais de juízes corregedores, aos quais será reservada a apreciação somente em última análise, com juízo de legalidade, por exemplo.

1.5 Principais instrumentos da regularização fundiária

1.5.1 Desapropriação

Desapropriação, ou expropriação, é a transferência compulsória de bens privados para o domínio público.²³ Trata-se de procedimento administrativo que engendra, em sua tessitura, um conjunto de atos coordenados à consecução de um fim, englobando duas fases bem nítidas: a) inicial (declaração de utilidade, necessidade pública e interesse social, para que fique afastada a hipótese de esbulho da propriedade particular) e b) final (ablação do direito de propriedade pela série desencadeada de atos essenciais, levando ao ato final, que é a adjudicação do bem ao Poder Público ou a seus delegados. (BULOS, 2009).

O instrumento em tela é um modo originário de aquisição da propriedade, já que extingue títulos passados. Ainda que não haja matrícula anterior, esta será aberta por força da desapropriação. O título formado no procedimento de desapropriação possui força própria.

A CRFB/1988 estabelece três hipóteses de desapropriação: a genérica (artigo 5º, XXIV), a urbana (artigo 182) e a rural (artigo 184), voltada exclusivamente para a reforma agrária. A necessidade pública é a urgência na aquisição de bens pelo Estado, como nas obras fundamentais à coletividade, ao passo que a utilidade pública não exige a transferência urgente para o domínio estatal, vinculando-se muito mais à conveniência da aquisição sem que seja urgente ou imprescindível. Já o interesse social recai naquelas situações em que o exto expropriatório objetiva trazer melhoria de vida às classes mais pobres, distribuir de modo equitativo a riqueza, para atenuar as desigualdades sociais.

²³ A desapropriação consiste num ato de soberania do Estado, em que o interesse público deve preponderar sobre o interesse particular.

Nos casos de desapropriação por interesse social, em que o imóvel não esteja cumprindo a sua função social, a indenização terá um caráter de sanção, razão pela qual será feita em títulos da dívida pública, com prazo de resgate de até 10 (dez) anos ou títulos da dívida agrária, com prazo de resgate de até 20 (vinte) anos.

Partindo-se do pressuposto que a regularização fundiária é uma política que recai exclusivamente sobre imóveis públicos, tal modalidade de desapropriação terá um escopo complementar, uma vez que incidirá sobre imóveis particulares a serem utilizados para reforma agrária. Não obstante, a partir do momento em que a terra é incorporada ao patrimônio público, ela poderá ser destinada a pessoas com aptidão a produzir, razão pela qual pode ser considerada como um instrumento de regularização fundiária.

A desapropriação “genérica” também pode ser utilizada como instrumento de ordenação da estrutura fundiária, porque proporciona a obtenção de imóveis rurais, para posterior destinação a particulares. Será também utilizada nos casos de impossibilidade de ocupação de imóveis rurais por particulares, como na situação de uma unidade de conservação de proteção integral com presença de imóveis rurais particulares.

A desapropriação genérica, como não é uma desapropriação-sanção, enseja a prévia e justa indenização em dinheiro ao proprietário.

Diga-se, ainda que se passagem, da desapropriação quilombola, que se baseia no artigo 215 da CRFB/1988, com fins a garantir a os exercícios dos direitos culturais e suas diversas formas de manifestação, em especial dos grupos participantes do processo civilizatório nacional, dentre os quais os afrodescendentes que, ao lado dos indígenas e dos portugueses são o berço da cultura brasileira.

1.5.2 Compra e venda

É modalidade de contrato em que um dos contratantes se obriga a transferir o domínio de certa coisa, e o outro, a pagar-lhe certo preço em dinheiro. Tem previsão nos artigos 481 a 532 do CC/2002.

Em se tratando de imóveis públicos, para sua alienação, há a necessidade, em princípio, de licitação. No entanto, ela poder ser dispensada em casos de regularização fundiária, como se denota do artigo 17 da Lei Federal 8.666/1993 (Lei de Licitações). Portanto, a utilização desta modalidade de compra e venda pressupõe uma finalidade específica, qual

seja, a aquisição de imóveis adequados e aptos à implantação de projetos agrários, como reza o Decreto 433/1992.

Compete ao INCRA definir as áreas consideradas prioritárias para aquisição que deverá ser preferencialmente incentivada em áreas de manifesta tensão social para o assentamento de trabalhadores rurais.

Pela Medida Provisória 759/2016, convertida na Lei Federal nº 13.465/2017, conferiu-se a possibilidade de pagamento em dinheiro para a compra e venda de imóveis rurais.

Em suma, uma das alternativas de que o Poder Público dispõe para promover a regularização fundiária é a compra e venda. A grande vantagem deste negócio jurídico é o seu viés bilateral, consensual e sintagmático, ao contrário da desapropriação.

1.5.3 Doação

É modalidade de contrato por meio do qual uma pessoa, por liberalidade, transfere do seu patrimônio bens ou vantagens para o de outra e está prevista no artigo 538 e seguintes do CC/2002.

Como regra, a doação é gratuita, mas pode apresentar algum encargo, o que a tornará onerosa, como é o caso envolvendo imóveis públicos destinados à regularização fundiária.

Isso porque, em princípio, os bens públicos são indisponíveis. No entanto, pode-se excepcionar tal regra em razão da existência de uma finalidade pública. Além disso, em geral, a doação será efetivada para outro órgão ou entidade da administração pública, podendo ser para particulares, se se tratar de regularização fundiária, consoante referida Lei de Licitações (Lei Federal nº 8.666/1993).

1.5.4 Concessão de direito real de uso

A concessão de direito real de uso é outro instrumento colocado à disposição do Poder Público quando houver a possibilidade de regularização fundiária.

Ao contrário da alienação (compra ou venda e doação), em que se transferem o domínio com todas as suas faculdades (usar, gozar, dispor, fruir e reaver), na concessão de direito real de uso transfere-se somente um dos atributos da propriedade, qual seja, usar.

Este instrumento possui previsão na Lei Federal nº 8.629/1993 que regulamenta dispositivos da reforma agrária e também na Lei Federal nº 11.952/2009, que trata da regularização fundiária da Amazônia Legal.

O título de domínio ou a concessão de direito real de uso ficam subordinados ao cumprimento de certos requisitos legais, havendo, ainda, a impossibilidade de negociação da terra pelo prazo de dez anos, restrição essa que se revela oportuna, na medida em que busca evitar especulação imobiliária em terras destinadas à produção rural.

Em suma, a concessão de direito real de uso é subsidiária em relação à compra e venda e à doação, por exemplo, revelando-se um instrumento de concretude da função social da propriedade.

1.5.5 Discriminação

O processo de discriminação de terras devolutas da União encontra-se basicamente disciplinado na já citada Lei Federal nº 6.383/1976 e, no âmbito do Estado de Minas Gerais, no artigo 247 e seguintes da Constituição Estadual, na Lei Estadual nº 11.020, de 08 de janeiro de 1993, regulamentada pelo Decreto nº 34.801, de 28 de junho de 1993.

Os objetivos desta medida é reconhecer o domínio público, ainda incerto, em relação a imóvel não suficientemente extremado do domínio particular e demarcar a área discriminada, observado o procedimento judicial estabelecido pelos textos legais.

A separação das terras devolutas das particulares é demasiadamente importante e necessária para a regularização fundiária bem como a preservação e proteção dos ecossistemas naturais (artigo 225, §5º, CRFB/1988). Além do mais, evita-se que o Poder Público pague indenizações a particulares de terras que pertencem ao Estado.

O destacamento das terras públicas das particulares se dá com base na análise dos títulos de domínio, tanto de forma espacial quanto cronológica.

O procedimento é dividido em duas fases: a administrativa e a judicial.

A fase administrativa consiste no chamamento dos interessados a fim de comprovarem a área de seu domínio, por meio de documentos, títulos etc. e, após a análise pelo órgão gestor (INCRA, no âmbito da União, e na Secretaria de Estado de Agricultura, Pecuária e Abastecimento – SEAPA, em Minas Gerais), havendo qualquer dúvida sobre o título apresentado, as informações cabíveis serão encaminhadas à Procuradoria (órgão de representação judicial) para propositura da ação judicial cabível.

Caos existem ocupações sobre a área, também será feita uma análise sobre a possibilidade de legitimação ou não de posse. Por fim, será feito o estudo pericial do local, com a finalidade de demarcar as terras devolutas as quais, ao final, serão levadas à registro em nome do ente federado (União ou Estado).

Importante consignar que a discriminatória judicial será promovida quando o processo discriminatório administrativo for dispensado ou interrompido por presumida ineficácia, nos casos de dúvida acerca do título, nas situações em que os interessados não atenderem ao edital de convocação ou à notificação ou ainda nos casos de alteração das divisas, derrubada da cobertura vegetal, construção de cercas e transferências de benfeitorias a qualquer título, sem assentimento da União ou do Estado.

1.5.6 Legitimação e regularização da posse

A legitimação da posse é um instituto que estava presente na Constituição Federal de 1969, com origem na Lei de Terras (Lei 601/1850) e se destinava a garantir a posse daquele que promovesse o uso produtivo da terra pública (HAVRENNE, 2018).

A supracitada Lei Federal nº 6.383/1976 (que disciplina a discriminatória das terras da União) regulamentou o instituto em tela em seus artigos 29 a 31, o qual, no âmbito do Estado de Minas Gerais, também ficou a cargo da Lei Estadual nº 11.020/1993 (artigos 20 a 21), regulamentada pelo Decreto nº 34.801/1993, igualmente já citados acima.

Com efeito, a legitimação da posse confere ao ocupante de terras públicas, que lhe dê um uso racional, a preferência para adquiri-las, desde que não seja proprietário de imóvel rural e tenha moradia permanente e como principal fonte de renda.

É instituto que se coaduna com a função social da posse e é compatível com a CRFB/1988 no que pertinente à destinação de terras públicas para a política agrária e para a reforma agrária.

A legitimação da posse é uma maneira de se conferir ao ocupante de terras públicas o título de domínio, desde que dê função social à terra. Insere-se, pois, como um dos instrumentos da regularização fundiária de imóveis rurais, devendo ser incentivado, dada a dimensão territorial do país e a quantidade de terras disponíveis. (HAVRENNE, 2018, p. 82).

O direito de adquirir a área é precedido de uma licença de ocupação pelo prazo mínimo de mais de quatro anos e destina-se, quanto às terras da União, aos imóveis rurais de

até 100ha (cem hectares) e, quanto aos imóveis do Estado de Minas, até 250ha (duzentos e cinquenta hectares).

Observe-se que a Lei Federal 6.383/1976 estabelece o limite de 100ha (cem hectares) e a Lei mineira até 250ha (duzentos e cinquenta hectares). Embora difiram em relação à dimensão da área possuída, ambas tratam o assunto como sendo legitimação de posse.

Porém, merece o registro da opinião de alguns agraristas (ROCHA; TRECCANI; BENATTI; HABER; CHAVES, 2010) para os quais haveria uma diferença entre legitimação de posse e regularização de posse. Aquela, até o limite de 100ha (cem hectares), está para áreas superiores, com facultatividade de aquisição onerosa do imóvel.

[...] era entendimento pacífico entre os agraristas que a área de terras tinha de ser superior a 100 hectares, partindo-se do raciocínio de que, sendo a área inferior a esse limite, o que se permitia era a legitimação de posse. Tal compreensão ressaía de orientação interna do INCRA, talvez à míngua de nitidez dos textos legais sobre as duas situações: legitimação de posse (obrigatória e gratuita) e regularização de posse (facultativa e onerosa). (MARQUES, 2009, p. 95).

Não obstante a dimensão da área, tanto a regularização quanto a legitimação da posse devem compatibilizar-se com os ditames constitucionais. Áreas de grandes proporções somente serão passíveis de regularização se comprovarem, naturalmente, o atendimento à função social.

1.5.7 Usucapião

O tempo impacta relações jurídicas de dois modos: comumente, para extinguir direitos, daí a velho brocardo latino “*dormientibus non succurrit ius*” (o direito não socorre aos que dormem); excepcionalmente, para cria-los, como ocorre com a usucapião que consiste, em termos gerais, numa forma de aquisição de bens (móveis ou imóveis) pelo possuidor em razão do decurso do tempo.

É um modo originário de obtenção da propriedade, haja vista que se rompem os vínculos existentes com o antigo dono do imóvel, como ocorre na desapropriação.

Encarado o fenômeno aquisitivo da usucapião nos seus componentes básicos e constantes, destacam-se a posse e o tempo. Não é qualquer posse; não basta o comportamento exterior do agente em face da coisa, em atitude análoga à do proprietário; não é suficiente a

gerar aquisição, que se patenteie a visibilidade do domínio. A posse *ad usucapionem*, há de ser rodeada de elementos, que nem por serem acidentais, deixam de ter a mais profunda significação, pois a lei a requer contínua, pacífica ou incontestada, por todo o tempo estipulado, e com intenção de dono. Este requisito psíquico de tal maneira se integra na posse, que adquire tónus de essencialidade. (PEREIRA, 2017).

As modalidades de usucapião são:

- a) extraordinária: prevista no artigo 1.238 do CC, exige o transcurso do lapso temporal de 15 (quinze) anos, independentemente de boa-fé. Caso o possuidor estabeleça a sua morada habitual ou realize obras ou serviços de caráter produtivo, o prazo é reduzido para 10 (dez anos);
- b) ordinária: prevista no artigos 1.242 do CC, exige o transcurso do lapso temporal de 10 (dez) anos, bem com justo título e boa-fé. O prazo é reduzido para 5 (cinco) anos caso o título do imóvel, adquirido onerosamente, seja cancelado e os possuidores tiverem estabelecido a moradia ou realizado investimentos de interesse social e econômico;
- c) especial urbana: prevista no artigo 183 da CRFB/1988, exige ocupação de imóvel urbano de até 250m² (duzentos e cinquenta metros quadrados) por 5 (cinco) anos para fins de moradia do possuidor ou de sua família, desde que não seja proprietário de outro imóvel urbano ou rural;
- d) especial rural: prevista no artigo 191 da CRFB/1988 (e Lei Federal nº 6.969/1981), exige ocupação de imóvel, em zona rural de até 50ha (cinquenta hectares), por 5 (cinco) anos, sem oposição, com uso efetivo e cumprimento da função social, pelo trabalho do possuidor ou de sua família, instalando nela sua moradia e não sendo proprietário de outro imóvel urbano ou rural;
- e) indígena: prevista no artigo 33 da Lei Federal nº 6.001/1973 (Estatuto do Índio), exige ocupação pelo índio de trecho de terra inferior a 50ha (cinquenta hectares), por 10 (dez) anos consecutivos.

A usucapião rural, especificamente, pode ser enquadrada como mais um instrumento de regularização tomada em sentido amplo, sobretudo sob o prisma da democratização do acesso à terra. A usucapião agrária confere *status* de proprietário àquele que efetivamente dê um uso socioeconômico à terra.

Ainda, pode-se dizer que a pessoa que exerce, de forma contínua, atividades na gleba rural, gerando um uso econômico a ela, deve ter o conseqüente título, na medida em que a terra titulada possibilita a progressão economia e social do ocupante.

Porém, não é qualquer imóvel que poderá ser usucapido, a exemplo dos imóveis públicos, por expressa vedação constitucional (art. 191, parágrafo único, CRFB/1988), sendo, inclusive, objeto do Enunciado da Súmula nº 340, do STF, em decorrência da imprescritibilidade dos bens afetos a regime jurídico público. A destinação dos imóveis públicos aos particulares se dá por outros instrumentos já vistos, como a alienação, doação, legitimação de posse etc, sempre em atendimento à uma finalidade coletiva.

1.6 Da política agrária e fundiária e da reforma agrária na CRFB/1988

A política agrícola será ordenada e implementada, na forma da lei, com a participação dialética e efetiva do setor de produção, envolvendo produtores e trabalhadores rurais, bem como dos setores de comercialização, de armazenamento e de transportes, levando em conta, especialmente, os seguintes preceitos: os instrumentos creditícios e fiscais; os preços compatíveis com os custos de produção e a garantia de comercialização; o incentivo à pesquisa e à tecnologia; a assistência técnica e extensão rural; o seguro agrícola; o cooperativismo; a eletrificação rural e irrigação; a habitação para o trabalhador rural.²⁴

Na esteira das constituições anteriores, o constituinte de 1988 asseverou que a destinação de terras públicas e devolutas será compatibilizada com a política agrícola e com o plano nacional de reforma agrária, e que a alienação ou a concessão, a qualquer título, de terras públicas com área superior a 2.500 hectares a pessoa física ou jurídica, ainda que por interposta pessoa, dependerá de prévia aprovação do Congresso Nacional, exceto se as alienações ou as concessões forem para fins de reforma agrária.

Ressalte-se, como ensina Mello Filho, que

“a inexistência de registro imobiliário não é suficiente para a caracterização do domínio público. Essa circunstância não induz à presunção de que as terras sejam devolutas. O fato de o imóvel não se achar registrado em nome de um particular não o converte em terra devoluta (RTJ 65/856, 99/234, 81/191; RJTJSP 19/54, 23/260, 26/246; RT 405/153, 411/120, 419/129, 490/65, 551/110, 520/141, 549/204). Nesse mesmo sentido: Pontes de Miranda, *Tratado de direito privado*, Borsoi, v. 12, § 1.419. Em sentido contrário: Considera-se devoluta toda a terra sobre a qual não recaia título registrado no Registro de Imóveis (RF 159/71, 116/470; RT 388/619, 307/260, 257/465). Trata-se de posição atualmente minoritária (RDA 134/208). Registre-se, ainda, que não basta a mera alegação de ser, a terra, devoluta. É necessário que o

²⁴ Em relação à necessária compatibilização entre a regularização fundiária, a proteção ao meio ambiente e o respeito aos direitos dos grupos identitários de remanescentes de quilombos e comunidades tradicionais, conferir: STF – Pleno – ADI 4269/DF – Rel. Min. Edson Fachin – julgamento: 18-10-2017.

Poder Público prove que o imóvel é de sua propriedade: RT 537/77, 541/131, 555/223, 558/95”. (MELLO FILHO, 1986, p. 36-37).

A CRFB/1988 concedeu à União a competência para desapropriar por interesse social, para fins de reforma agrária, o imóvel rural. Reforma agrária deve ser entendida como o conjunto de notas e planejamentos estatais mediante intervenção do Estado na economia agrícola com a finalidade de promover a repartição da propriedade²⁵ e renda fundiária. Esse procedimento expropriatório para fins de reforma agrária deverá respeitar o devido processo legal, havendo necessidade de vistoria e prévia notificação ao proprietário, uma vez que haverá privação de bens particulares,²⁶ sendo considerada modalidade de “desapropriação-sanção” (STF – Pleno – MS 26192/PB – Rel. Min. Joaquim Barbosa, decisão: 11-5-2011).

São exigidos, entretanto, os seguintes requisitos permissivos para a reforma agrária:

- a) *imóvel não estiver cumprindo sua função social*: a função social é cumprida quando a propriedade rural atende, simultaneamente, segundo critérios e graus de exigência estabelecidos em lei, aos seguintes requisitos (CF, art. 186): aproveitamento racional e adequado; a utilização adequada dos recursos naturais disponíveis e preservação do meio ambiente; observância das disposições que regulam as relações de trabalho; exploração que favoreça o bem-estar dos proprietários e dos trabalhadores. Dessa forma, o legislador constituinte manteve na Constituição de 1988 a *expropriação-sanção* como modalidade especial e excepcional de intervenção do poder público na esfera da propriedade privada, quando esta não estiver cumprindo sua *função social*;
- b) *prévia e justa indenização em títulos da dívida agrária*, com cláusula de preservação do valor real, resgatáveis no prazo de até 20 anos, a partir do segundo ano de sua emissão, e cuja utilização será definida em lei. Observe-se que o orçamento fixará anualmente o volume total de títulos da dívida agrária, assim como o montante de recursos para atender ao programa de reforma agrária no exercício;
- c) *indenização em dinheiro das benfeitorias úteis e necessárias*;
- d) *edição de decreto* que declare o imóvel como de interesse social, para fins de reforma agrária; que autorize a União a propor a ação de desapropriação;
- e) *isenção de impostos federais, estaduais e municipais* para as operações de transferência de imóveis desapropriados para fins de reforma agrária. (MORAES, 2018, p. 879-880).

A partir da análise desses pressupostos constitucionais, conclui-se que o intento do legislador foi assegurar um *status* constitucional especial à propriedade que produz, vedando-

²⁵ Conforme decidiu o Superior Tribunal de Justiça: “Reforma Agrária. Movimento Sem-Terra. Movimento popular visando a implantar a reforma agrária não caracteriza crime contra o patrimônio. Configura direito coletivo, expressão da cidadania, visando a implantar programa constante da Constituição da República. A pressão popular é própria do Estado de Direito Democrático” (HC nº 5.574/SP – 6ª T. – Rel. Min. Luiz Vicente Cernicchiaro, j. 8-4-97).

²⁶ STF – Pleno – MS nº 22364/SP – Rel. Min. Celso de Mello, *Diário da Justiça*, Seção I, 17 nov. 1995, p. 39.206. No mesmo sentido: STF – MS 22164-SP (DJ, de 17-11-95); MS 22165-MG (DJ, de 7-12- 95). MS 22.320-SP, Rel. Min. Moreira Alves, 11-11-96 – cf. *Informativo STF* nº 53

se sua desapropriação e prevendo a necessidade de lei fixadora dos requisitos atinentes ao cumprimento da função social.

Evidentemente que a CRFB/1988 impede a desapropriação da propriedade produtiva que cumpra sua função social. Logo, são insuscetíveis de desapropriação para fins de reforma agrária (CRFB/1988, artigo 185): a pequena e média propriedade rural, assim definida em lei, desde que seu proprietário não possua outra e a propriedade produtiva²⁷.

Em relação às pequenas e médias propriedades, importante destacar que o Supremo Tribunal Federal, por maioria de votos, concedeu mandado de segurança impetrado contra decreto presidencial que declarou de interesse social para fins de reforma agrária imóvel rural que houvera se transformado em média propriedade somente após sua vistoria para fins expropriatórios. O STF considerou lícita a argumentação de tratar-se de média propriedade e, portanto, insuscetível de reforma agrária. Note-se que nesse julgado, a maioria do Tribunal (vencidos os Ministros Nelson Jobim, Ilmar Galvão, Carlos Velloso, Sepúlveda Pertence e Néri Silveira) entendeu ser direito do proprietário do imóvel repartir sua propriedade, mesmo após a vistoria do imóvel para fins de reforma agrária, devendo eventual divisão fraudulenta ser examinada em ação própria e jamais em sede de mandado de segurança (Informativo STF nº 80 – MS nº 22.591 – Rel. Min. Moreira Alves, 20-8-97; tendo sido citados os seguintes precedentes: MS nº 21.010 e MS nº 22.645).

Na literalidade do artigo 189 da CRFB/1988, “os beneficiários da distribuição de imóveis rurais pela reforma agrária, homens ou mulheres, independentemente do estado civil, receberão títulos de domínio ou de concessão de uso, inegociáveis pelo prazo de dez anos.”

1.7 Breve apontamento sobre a Medida Provisória nº 910, de 10 de dezembro de 2019 (“MP da Regularização Fundiária”) e sobre o Projeto de Lei (PL) 2.633/2020

O Governo Federal editou, em 10 de dezembro de 2019, a Medida Provisória nº 910 que ficou conhecida como “MP da Regularização Fundiária”, no intuito de estabelecer novos critérios para a regularização fundiária de imóveis da União, reduzir conflitos agrários e controlar violações ambientais.

A regularização de que trata o texto inclui assentamentos ocupados até maio de 2014, com área de até 15 módulos fiscais. Com a medida, o governo pretende cerca de 300 mil

²⁷ Em relação à produtividade, também já decidiu o STF: “Produtividade – Reforma agrária. Decorrendo das peças dos autos obstáculo criado pelo Poder Público à exploração do imóvel, como é a tentativa de desapropriação rechaçada no âmbito do Judiciário, impõe-se a declaração de insubsistência do decreto desapropriatório” (STF – Pleno – MS nº 22.859-8/MG – Rel. Min. Marco Aurélio – *Diário da Justiça*, Seção 1, 30 mar. 2001, p. 81).

famílias. O módulo fiscal, que é uma unidade fixada para cada município pelo INCRA, varia de 5 a 110 hectares.

Ao encaminhar a minuta do texto ao Presidente da República, a Ministra da Agricultura, Pecuária e Abastecimento do Brasil, Tereza Cristina Corrêa da Costa Dias, expos os seguintes motivos:

[...] Desde a Constituição da República de 1934 existiam dispositivos constitucionais voltados a regular o direito de propriedade e, de modo específico, o de exploração de imóveis rurais, disciplinando, entre outros aspectos, limites constitucionais para a alienação de terras públicas (artigos 113, 125, 130 da Constituição de 1934), o que foi tratado também nas Constituições da República de 1946, 1967 e na Emenda Constitucional nº 01, de 1969.

Atualmente, a questão está tratada no artigo 184 da Constituição da República Federativa do Brasil, o qual prevê que as alienações de terras públicas de até 2.500 hectares prescindem de autorização específica do Congresso Nacional.

De outro lado, verifica-se que a vedação à aquisição de imóveis públicos por usucapião, há consagrada na jurisprudência pátria, sendo, inclusive, objeto do Enunciado da Súmula nº 340, do Supremo Tribunal Federal, em decorrência da imprescritibilidade dos bens afetos a regime jurídico público.

Entretanto, desde a Lei de Terras nº 601, de 1850, há previsão de legitimação da posse como instrumento jurídico a assegurar aos ocupantes de terras rurais federais a aquisição da efetiva propriedade, a qual sempre foi vinculada ao atendimento de requisitos de exploração do imóvel, de ser mansa e pacífica a ocupação, além de um prazo de exercício antecedente.

[...]

A aferição dos requisitos para dar início ao processo de regularização fundiária deve ser feita primordialmente de forma documental, pela declaração do ocupante, conjugada com meios de provas de verificação de tais declarações, amparado, inclusive, em cruzamento de dados. Nas declarações feitas pelo requerente, há previsão de responsabilização nas esferas penal, administrativa e cível na hipótese de falsidade.

[...]

No que respeita ao § 2º do artigo 13, que prevê a dispensa de vistoria prévia das ocupações em regularização até o limite de 2500 hectares, é de se ressaltar que a motivação para a vistoria se deve à verificação de dois requisitos: prática de cultura efetiva e comprovação de exercício de ocupação e exploração direta, mansa e pacífica, por si ou por seus antecessores. (Exposição de Motivos)²⁸

Pela referida MP e de acordo com os motivos expostos, quem quiser regularizar a terra precisa apresentar a planta e o memorial descritivo, assinados por profissional habilitado; a inscrição no CAR; a comprovação de que a ocupação e exploração direta e pacífica ocorre desde antes de 5 de maio de 2014.

Além disso, o requerente precisa comprovar que não é proprietário de outro imóvel rural, não tenha cargo ou emprego público no Ministério da Economia; no Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento; no Incra; ou nos órgãos estaduais e distrital de terras.

²⁸

Não obstante, várias críticas estão sendo feitas à referida MP, desde a sua constitucionalidade, ao o procedimento de autodeclaração sem vistoria como lesivo às comunidades tradicionais e aos pequenos agricultores.

Por causa das restrições impostas aos trabalhos do Congresso nesse período da pandemia do COVID-19, o STF autorizou que as medidas provisórias sejam votadas apenas pelos plenários da Câmara e do Senado, eliminando a fase da comissão mista.

No caso da MP 910, sobre processos de titulação de terras, o relatório do senador Irajá estava pronto para apreciação na comissão e, com o novo procedimento, houve a designação de novo relator, o deputado Elmar Nascimento (DEM-BA). Se não for votada, a MP perderá a validade em 19/05/2020.

Paralelamente, tramita na Câmara dos Deputados o Projeto de Lei (PL) nº 2.663/2020 de autoria do Deputado Zé Silva (Solidariedade-MG), que substitui a MP nº 910/2019, e que também trata da regularização fundiária de imóveis da União, determina que as regras para a regularização serão aplicadas a áreas com até seis módulos fiscais e ocupadas até julho de 2008.

Dentre os pontos polêmicos do projeto estão o que estabelece a dispensa de vistoria prévia pelo INCRA para a regularização fundiária das áreas de até seis módulos fiscais. Pelo texto, o processo de vistoria seria executado por meio de sensoriamento remoto.

O PL 2.663/2020 atualmente aguarda a constituição de Comissão Temporária pela Mesa da Câmara dos Deputados.

CAPÍTULO II – A HISTÓRIA TERRITORIAL DO BRASIL

2.1 Consideração inicial

“Terra à vista”! Um grito ecoou de uma das naus comandadas por Pedro Álvares Cabral, fidalgo português que contava trinta e três anos de idade, na manhã do dia 22 de abril de 1500, quando avistaram um monte – que pouco tempo depois foi batizado de Monte Pascoal – ao sul do atual Estado da Bahia.

Assim, a partir da “visão da proa” (dos portugueses que ali aportavam), a história da chegada dos portugueses ao Brasil é tradicionalmente contada com ares do romantismo europeu, sendo certo que o outro ponto de vista, igualmente válido, o da “visão da praia”, dos habitantes de Pindorama, a “terra das palmeiras”, que já ocupavam aquele lugar, muitas vezes é relegado a segundo plano ou até mesmo desconsiderado (BUENO, 2016).

A ocupação do solo brasileiro, portanto, foi marcada por um tensionamento decorrente das relações travadas entre os proprietários de terras (poder privado) e o Estado (poder público), quer sob o prisma da contradição entre a bandeira, forma típica da ocupação do interior, empresa privada e dirigida para os fins e no interesse da propriedade privada, e o próprio Estado (DUARTE, 1966), quer pelo prisma marxista de que o Estado agiria como instrumento da execução da política definida pelos interesses da classe de proprietários de terras (SODRÉ, 1963).

Com efeito, a propriedade privada no Brasil constituiu-se, fundamentalmente, a partir do patrimônio público, numa relação de promiscuidade que se perpetua até os dias atuais. Portanto, sob tal advertência que se fará, a partir das linhas seguintes, uma breve digressão sobre a história territorial brasileira, das capitânicas hereditárias e das sesmarias passando pelas posses até a Lei de Terras de 1850, primeira legislação agrária de longo alcance da nossa história cujos reflexos foram decisivos nas leis da república e no atual sistema jurídico vigente sob a égide do constitucionalismo democrático de 1988.

2.2 A história territorial brasileira começa em Portugal: capitânicas hereditárias, sesmarialismo e regime de posse

A ocupação do nosso solo pelos capitães descobridores, em nome da Coroa portuguesa, na feliz metáfora cunhada por LIMA (1990, 15), “transportou, inteira, como num

grande voo de águias, a propriedade de todo o nosso imensurável território para além-mar – para o alto senhorio do rei e para a jurisdição da Ordem de Cristo.”.

Em contrapartida, essas mesmas águias-imperiais-ibéricas trouxeram de volta para as terras recém descobertas um regime de propriedade particular à moda europeia, para os portugueses e de acordo com a leis portuguesas. Assim, as primeiras normas reguladoras da propriedade da terra no Brasil originaram-se da especificidade da sua condição de colônia portuguesas a partir do século XVI.

Não é possível desconsiderar, porém, as inúmeras relações existentes, muito antes da “conquista” do Brasil, entre os povos indígenas brasileiros e a terra, na medida em que a colonização da América desconheceu qualquer conceito indígena de territorialidade, como adverte Souza Filho (2000).

Em análise das instituições históricas territoriais portuguesas, Lima (1990) pinça a sesmaria como a matriz genealógica do regime imobiliário brasileiro inicial, razão pela qual se pode afirmar, com o aval de Silva (2008), que a primeira forma que assumiu o ordenamento jurídico das terras brasileiras foi mesmo a do regime de concessões de sesmarias, não como fruto de um processo genuíno, endógeno e evolutivo de formas anteriores de apropriação ou de resolução da questão do acesso à terra e de seu cultivo, mas, antes disso e especialmente, para regularizar a própria colonização e satisfazer assim aos seus anseios puramente mercantis.

Em função disso, a apropriação territorial no Brasil desenrolou-se, desde o início, determinada por duas condições históricas precisas. De um lado, por sua inserção no vasto campo da expansão comercial europeia dos séculos XV e XVI e, de outro, por sua especificidade de posse portuguesa. Do primeiro aspecto decorreram as características do aproveitamento econômico das novas terras descobertas. O segundo aspecto determinou o estatuto do solo colonial, isto é, a transposição para o novo território das normas reguladoras da propriedade da terra em Portugal. (SILVA, 2008, p. 25).

Não se pode dissociar, portanto, a origem do instituto das sesmarias com o propósito da colonização moderna enquanto empreendimento comercial, de expansão e abertura de mercados para o capital mercantil europeu, como bem analisa Prado Jr. (1953). Ao mesmo tempo em que, no Velho Continente, a ruptura das relações de produção feudal acelerava o processo de expropriação dos camponeses, transformando-os em trabalhadores livres disponíveis para o capital, a abertura de novos espaços geográficos para o comércio, a conquista e a expropriação coloniais incrementavam o desenvolvimento do capital mercantil, propiciando a formação e o desenvolvimento da burguesia mercantil.

Todavia, a nova conquista não saciou, de imediato, a sede dos colonizadores portugueses por especiarias e os metais preciosos. O Brasil, na dicção ilustrativa de Freire (1989, p. 198), “foi uma carta de paus, puxada num jogo de triunfo em ouros” de tal modo que o cultivo da terra, ainda que de forma incipiente, seria a aposta total das fichas dessa corrida em busca de riquezas. Para tanto, fez-se necessário ocupar a Colônia e defendê-la a todo custo da cobiça de potências rivais, especialmente de corsários franceses, ardentes desejosos de novas oportunidades, por quem, aliás, os índios já demonstravam simpatia (LIMA, 2000).

Diz-se incipiente a exploração agrícola, porque foi a desigualdade de forças entre os colonizadores e os primeiros ocupantes do território que tornou as terras do Novo Mundo disponíveis para sua ocupação econômica sob a égide do capital mercantil e do trabalho compulsório.

2.2.1 Capitánias hereditárias

Pois bem. A primeira iniciativa importante da Metrópole portuguesa com repercussões sobre o estatuto do solo colonial foi, sem dúvida, a demarcação do território em Capitánias Hereditárias (1534), cujo objetivo primordial era a ocupação e a defesa das terras conquistadas, nos moldes de outras experiências coloniais, a exemplo na Ilha da Madeira e em Cabo Verde (**Figura 1 à direita: ilustração das Capitánias Hereditárias**).

Em certa medida, foi o desinteresse em relação à Colônia que fez com que o rei de Portugal deixasse a cargo de particulares a ocupação e a defesa do novo território. Desinteresse até certo ponto, porque a Coroa portuguesa não cedeu em momento algum a sua prerrogativa de senhora das terras aos particulares. É o que se depreende dos termos consignados na carta de doação da capitania de Pernambuco a Duarte Coelho e que se repetiriam nas demais. (SILVA, 2008, p. 34).

As capitánias hereditárias eram formadas, basicamente, por faixas de terra que



Luis Teixeira, *Litoral Brasileiro com as Capitánias Hereditárias*, Portugal, Biblioteca da Ajuda, 1574

partiam do litoral para o interior, até o limite estipulado pelo Tratado de Tordesilhas, comandadas por donatários²⁹ e cuja posse era passada de forma hereditária.

Juridicamente, se estruturava através de dois documentos, a saber Carta de Doação e Carta Foral. A primeira concedia a posse da terra ao donatário e a possibilidade de transmiti-la aos filhos, mas não a autorização de vendê-la ou aliená-la. O documento também dava uma sesmaria de dez léguas da costa onde se deveria fundar vilas, construir engenhos, garantir a segurança e colonização através do povoamento. A Carta Foral, por seu turno, contemplava tributos e a distribuição dos lucros da produção das capitâneas, definindo o que pertencia à Coroa e o que pertencia aos donatários.

Como se pode observar, o solo colonial não passou a constituir patrimônio privado dos donatários. Com efeito, o fato de que não era a terra que o soberano doava, mas os benefícios e o usufruto dela, não bastaria para desqualificar o caráter feudal das capitâneas nem tampouco retirar da Coroa o controle sobre a Colônia (SILVA, 2008).

Portanto, apesar de estarem sob a jurisdição espiritual do Mestrado da Ordem de Cristo, as terras coloniais pertenciam à Coroa portuguesa e, na esteira das Ordenações do Reino, deviam ser distribuídas gratuitamente, não podendo ser apropriadas nem pelo próprio mestrado.

De relação ao solo (durante o regime das capitâneas hereditárias) esse continuará constituindo patrimônio do Estado, pertencente à Nação, encarnada no Soberano, que, empenhando em promover o povoamento e a colonização da conquista, determina aos capitães o repartam e distribuam de sesmaria entre os moradores, gratuitamente. (PORTO, 1979, p. 24-25).

Há quem entenda por outra ótica. Garcia (1958), por exemplo, sustenta que nos primórdios, todo o território do Brasil estava sujeito à jurisdição espiritual da Ordem de Cristo, mas era o próprio Rei o administrador perpétuo dessa ordem, de tal sorte que o ele, Rei de Portugal, não detinha nenhum direito sobrenatural sobre as terras muito menos o chamado “domínio eminente”, é dizer, o direito de apropriar-se dos bens dos súditos, independentemente de qualquer formalidade ou contraprestação por “força da própria soberania”, como arremata Moreira (1939, p. 12).

O importante debate que se instaurou em torno da origem do domínio das terras brasileiras não é em vão. Os defensores do “domínio eminente” sustentam que a propriedade

²⁹ Os donatários essas pessoas saídas da nobreza e das conquistas na Índia, senhores de suas terras e das ilhas adjacentes, tinham jurisdição civil e criminal, fundavam vilas, nomeavam ouvidores, tabeliães e poderiam dar terras de sesmarias, exceto para a própria mulher ou ao filho herdeiro (ABREU, 2000).

provinha do domínio da Coroa por meio das doações de sesmarias, transmitido à Coroa brasileira na época imperial e desta ao Estado republicano sob a forma de domínio público. É em razão dele (domínio eminente) que o Estado dita as leis referentes à propriedade territorial e não como proprietário na acepção comum do direito civil.

Em contraposição, a tese negacionista de inspiração no direito romano, para quem o Rei de Portugal não passava de administrador das terras pertencentes ao Mestrado de Cristo e, como corolário lógico da independência do país, as terras que não estivessem no domínio particular eram terras vagas, não submetidas a nenhum domínio especial do Estado e, por isso mesmo, podiam ser objeto de apropriação por qualquer um.³⁰

A bem da verdade, o legado deixado pelo regime das capitanias hereditárias não foi tão expressivo porque ficou provado que promover a colonização e o povoamento da nova terra era empresa demasiado complexa para meros particulares, ainda que fidalgos, funcionários reais ou ricos comerciantes, tanto que em 1549 foram sucedidas pelas capitanias da Coroa. E, até meados do século XVII, a apropriação das terras brasileiras regeu-se exclusivamente pelas Ordenações do Reino³¹ por intermédio de sesmarias, como se verá adiante, e só mais tarde, o regime das posses surgirá para dar novas cores à questão fundiária brasileira.

2.2.2 Sesmarialismo

O sistema sesmarial correspondeu, segundo lição de Silva (2008), à ordenação da apropriação territorial que a metrópole impôs à Colônia enquanto durou seu domínio sobre ela. No esforço de compreender as peculiaridades do instituto no Brasil, estudiosos como Lima (1990) e Porto (1979) ressaltam que, aqui, a Coroa Portuguesa precisou estabelecer um ordenamento jurídico capaz de tornar infalível a própria colonização.

As sesmarias foram criadas em fins do século XIV em Portugal, durante o reinado de Dom Fernando, com vistas a solucionar o problema de abastecimento do país³², pondo fim

³⁰ Esse debate será oportunamente retomado quando analisarmos as políticas públicas de ocupação das terras devolutas no terceiro capítulo.

³¹ Com o desenvolvimento da indústria, da técnica, do comércio, com aquilo que se pode chamar de primórdios do capitalismo ou da civilização capitalista, o Direito costumeiro não era mais suficiente. Os reis foram compelidos a compilar as leis dispersas e as regras consuetudinárias vigentes, que tinham o grande defeito de ser desconexas ou particularistas. Eis que surgem as primeiras consolidações de leis e normas costumeiras, que tomaram o nome de “*Ordenações*”, por resultarem de uma ordem do rei. São “*ordenações*” dos reis da Espanha, ou da França, bem como dos grandes monarcas lusitanos. A propósito, Portugal foi um dos primeiros países a pôr ordem ao Direito e a sistematizá-lo.

³² A ideia era a de que, se toda terra fosse cultivada, não faltaria alimentos para o povo.

à grave crise de gêneros alimentícios. As terras portuguesas, ainda marcadas pelo modelo feudal, eram na maioria apropriadas e tinham senhorios, que em muitos casos não as cultivavam tampouco as arrendavam. De acordo com Motta (1998, p. 121), “o objetivo da legislação era o de não permitir que terras permanecessem incultas, impondo a obrigatoriedade do aproveitamento do solo.” Portanto, aquele senhorio que não cultivasse nem desse em arrendamento às suas terras perderia o direito a elas e as terras devolutas (devolvidas ao senhor de origem, à Coroa) eram distribuídas a outrem para que as lavrasse e aproveitasse e fosse respeitado, assim, o interesse coletivo (Silva, 2008).

As Ordenações do Reino definiam-na da seguinte forma:

Sesmarias são propriamente as dadas de terras, casais, ou pardieiros, que foram, ou são de alguns Senhores, e que já em outro tempo foram lavradas e aproveitadas, e agora o não são. As quais terras e os bens assim danificados e destruídos podem e devem ser dados de sesmarias pelos sesmeiros, que para isto forem ordenados (1890, p. 822).

Instalou-se, pois, a prática de dar as terras para serem lavradas, sob certa penalidade ou condicionantes, e destinadas ao bem comum. Ainda, vinculavam-se os herdeiros dos lavradores a ter o mesmo ofício dos seus antecedentes. Não só os descendentes dos lavradores, mas os vadios, mendigos e ociosos eram compelidos a lavar as terras de Portugal.

As características da sesmaria advêm do sentido da própria palavra: para alguns, significa medida de divisão de terras (“sesma”); para outros, é a sexta parte de qualquer coisa (“sesma” ou “sesmo”); ainda, ela pode ser considerada uma espécie de corte, incisão (do latim *caesina*). O sentido também pode derivar de “sesmeiro”, que era basicamente um magistrado municipal incumbido de distribuir a terra entre os moradores (LIMA, 1990; SILVA, 2008).

A fim de explicar o significado das sesmarias, Lima faz a seguinte ponderação:

Certo é que a constituição das sesmarias não se fazia, sem preceder a divisão e repartição das terras incultas; a pensão ou renda estipulada consistia, geralmente, na sexta parte dos frutos; e, por último, o fim a que atendia para constituí-las, era o roteamento – o rompimento, pelo arado ou pela enxada, das terras abandonadas (1990, p. 19-20).

O regime das sesmarias não alcançou o seu intento, sendo modificado por Dom João I (1357-1433). Deixou-se de exigir que os filhos de agricultores seguissem obrigatoriamente o ofício dos pais. Não obstante, neste período, o problema agrário tinha como

cerne o abandono de muitas propriedades, e não necessariamente a inércia ou desídia no cultivo das terras (LIMA, 1990).

A lei de regência que passou a vigor, incorporada nas Ordenações Afonsinas, dizia que, caso os proprietários não retornassem às suas terras, no período de um ano, elas poderiam ser cultivadas por novos ocupantes. Logo, o problema deslocava-se para a ocupação do território.

As Ordenações Manuelinas e Filipinas mantiveram o eixo central do sesmarialismo, qual seja, o de conferir as terras pouco utilizadas às pessoas que quisessem ocupá-las, mediante pagamento de tributos. Agora, o enfoque passou a ser o repovoamento, assumindo a agricultura o binômio condição-causa desse fenômeno.

Ainda assim, o sesmarialismo se mostrava incapaz de provocar o efeito pretendido, terminando o seu ciclo em Portugal com as Ordenações Filipinas. Inúmeras podem ser as suas causas, como as penas impostas a quem desrespeitasse a legislação, os tributos incidentes bem como as obrigações acordadas. E o resultado foi o oposto do pretendido: o despovoamento do Reino. (HAVRENNE, 2018).

Com o descobrimento do Brasil, como dito alhures, as novas terras ficaram sob a jurisdição eclesiástica e sujeitas à obrigação de cultivo e ao pagamento de tributos, isto é, o dízimo, por quem pretendesse ocupá-las. Entre a teoria e a prática viu-se um enorme abismo. Entre as pretensões iniciais e a realidade da colonização um universo de novas categorias sociais se somavam à do sesmeiro, imprimindo grande complexidade ao tecido social, que jamais se reduziu à polaridade originariamente representada pelo sesmeiro e seus respectivos escravos (MOTTA, 1998). A esse respeito, colhe-se de Porto o seguinte comentário:

Uma das principais distorções do nosso sesmarialismo – fruto em grande parte, do desazo em ignorar as peculiaridades da Conquista, aplicando-lhe o disciplinamento imaginado para a Metrópole – ocorreria de respeito à estrutura fundiária e cuja síntese seria esta: enquanto Portugal dos fins do século XIV, a prática do sesmarialismo gerou, em regra a pequena propriedade, no Brasil foi a causa principal do latifúndio. (PORTO, 1979, p. 48).

A carta patente dada a Martim Afonso de Souza, na Vila de Castro Verde, a 20/11/1530, inaugurou o regime sesmarial no Brasil. Junto a ela, Afonso trouxe três cartas régias que lhe conferiam os poderes de: a) tomar posse das terras que descobrisse, organizando o governo e administração civil e militar; b) tornar-se capitão-mor e governador das terras do Brasil; e c) conceder as sesmarias para aqueles que pudessem aproveitar as terras (LIMA, 1990).

Dom Joao III, em 1532, concedeu à Martim Afonso de Souza 100 (cem) léguas de terras que, naquela época, mediam algo em torno de 660 quilômetros, sendo talvez a origem do latifúndio no país, como pontua Marques (2009).

Contudo, já se podia traçar as diferenças entre o sesmarialismo lusitano do tupiniquim. Como aponta o jurista Marques (2009), aqui, as terras eram virgens, sem que antes tivessem sido lavradas e/ou aproveitadas (não se aplicando tal característica às terras utilizadas pelos índios), como ocorreu lá. No Brasil, o regime de sesmarias tinha uma feição mais parecida com a enfiteuse³³, transferindo-se o domínio útil, ao passo que em Portugal tal regime assemelhava-se a um confisco. A adoção desse instituto provavelmente ocorreu pela inexistência de outro em Portugal e visava à ocupação, com o temor de invasões estrangeiras.

Essa característica das novas terras foi responsável, segundo Silva (2008, p. 44), “pela distorção do sentido original de um dos termos centrais do sistema sesmarial português, ou seja, o significado da expressão ‘terras devolutas.’” Ora, o sentido original do termo “devoluto” era “devolvido ao senhor original”, logo, terra doada ou apropriada e não aproveitada, retornava à Coroa. Assim, na perspectiva colonial, as terras devolutas seriam aquelas que, doadas, de sesmarias e não aproveitadas, retornavam à Coroa.

Com o passar do tempo, as cartas de doação passaram a chamar toda e qualquer terra desocupada, inculta, vaga, de devoluta; com efeito, consagrou-se no linguajar oficial e extraoficial também o adjetivo devoluto como sinônimo de vago.

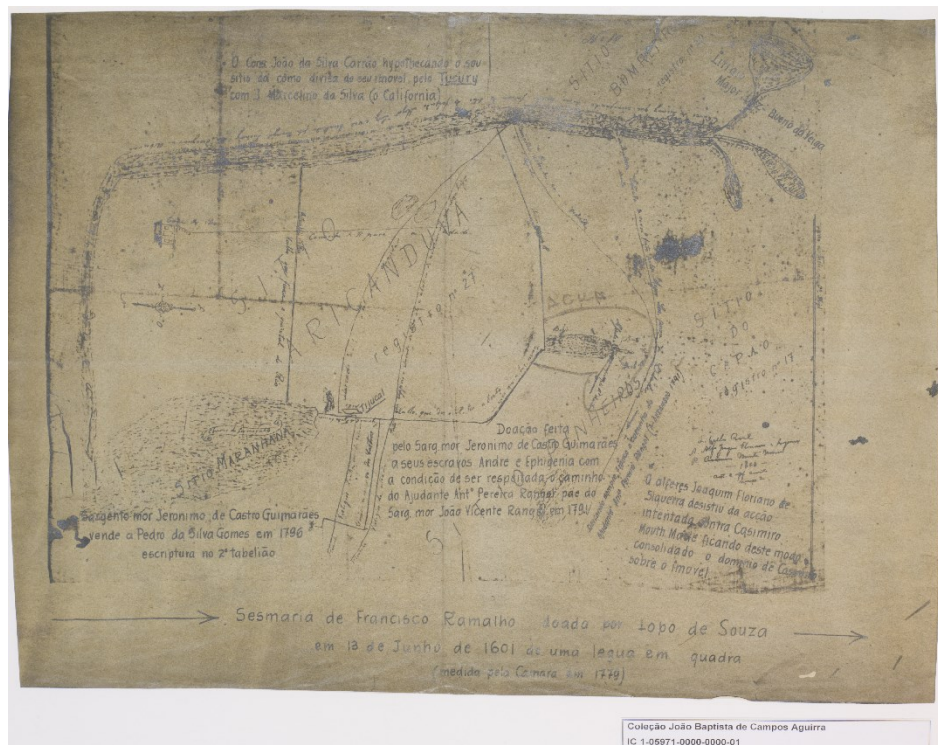
Com base na carta régia, Martin Afonso concedeu uma sesmaria a João Ramalho, na ilha de Guaibe, em 1531, e outra a Braz Cubas, em Piratininga, em 1532, mesmo ano em que Dom João III resolveu dividir o litoral brasileiro, de Pernambuco ao Rio da Prata, formando capitânicas de 50 léguas da costa, prometendo 100 léguas a Martin Afonso e 50 Léguas a Pero Lopes.

³³ Aforamento ou enfiteuse pode ser entendida, segundo lição clássica de Caio Mário da Silva Pereira, como um direito real e perpétuo de possuir, usar e gozar de coisa alheia e de empregá-la na sua destinação natural sem lhe destruir a substância, mediante o pagamento de um foro anual invariável (PEREIRA, 1978). Os terrenos abarcados pela cobrança podem ser públicos ou privados, mas remontam a terrenos não utilizados e não cultivados na época do Brasil colônia. Também, são áreas definidas como áreas de marinha. No estado do Rio de Janeiro, além das áreas de marinha, existem enfiteuses cobradas pela prefeitura, pela Igreja Católica e por famílias colonizadoras desde a criação das capitânicas hereditárias. São exemplos de famílias cujo pagamento do foro e laudêmio é exigido no bairro de Botafogo: família Burle de Figueredo, família Regis de Oliveira; família Silva Porto; família Moçapyr ou Ely Jose Machado; família Koenig. No bairro de São Cristóvão: família Orleans e Bragança. Informações disponíveis em: <https://www.migalhas.com.br/depeso/278494/enfiteuse-e-a-cobranca-de-foro-e-laudemio-no-estado-do-rio-de-janeiro>

Nessa época, já se permite aos donatários que concedam as terras sem pagamento de foro, mas somente com o dízimo de Deus. Também não era possível que eles se apropriassem das terras antes do prazo de oito anos dos primitivos concessionários (LIMA, 1990).

Não obstante, havia um sério problema de fiscalização, porque as autoridades coloniais, no afã de ocupar o imenso território, desprezavam na prática as recomendações, especialmente no tocante à extensão das áreas concedidas que constituíam verdadeiras donatarias: 4, 5, 10 e 20 léguas quadradas (1 légua quadrada equivale a 4.356 hectares). Portanto, diante do fracasso do sistema de doações até então vigente, Dom João III revogou os poderes dados aos capitães e concedeu todos eles a capitão da Bahia de Todos os Santos, ordenando que este fosse governador de todas as capitanias. Foi nomeado com primeiro governador Tomé de Souza, cujo regimento de 1548 introduziu as modificações almejadas, depois do malogrado intento das capitanias.

Figura 2: ilustração da Sesmaria de Francisco Ramalho doada por Lopo de Souza em 13/06/1601, de uma légua em quadra/Museu Paulista da USP



Fonte: Coleção João Batista de Campos Aguirra

Apesar das recomendações das Ordenações, na Colônia não havia limite certo para o tamanho das doações. Os métodos de medições e demarcações eram rudimentares e permaneceram os mesmos até o século XIX: “o medidor enchia o cachimbo, acendia-o e

montava o cavalo, deixando que o animal marchasse a passo, quando o cachimbo se apagava, acabado o fumo, marcava uma légua.” (LINS, p. 167 *apud* PORTO, 1979, P. 76).

As tentativas da Coroa em regularizar o sistema de sesmarias, principalmente a partir das últimas décadas do Século XVII, limitando, por exemplo, a extensão máxima das áreas a serem concedidas por sesmarias, foram em vão. As disposições acerca da obrigatoriedade do cultivo, um dos principais itens da Carta Régia de 1695, foram também inócuas (MOTTA, 1998, p. 121).

Igualmente, os esforços sobre a limitação e demarcação das datas concedidas também não puderam deter, ao arripio da lei, o mecanismo de expansão territorial operacionalizado pelos fazendeiros e por uma considerável camada de posseiros.

Nessa quadra, o espírito latifundiário nasceu com o regimento de Tomé de Souza³⁴, mormente nas concessões para a edificação dos engenhos de açúcar, aos quais eram destinados aos representantes da fidalguia peninsular como também àqueles que provavam ter cabedais e recursos suficientes para iniciar uma exploração nos trópicos, para atender aos interesses do mercado mundial. Assim, homens de posse eram aqueles que detinham grande quantidade de terras, formando a aristocracia econômica da sociedade colonial.

O Regimento de 1548 estipulava as regras para as sesmarias destinadas aos engenhos de açúcar. Os proprietários dos engenhos deveriam moer a cana dos lavradores vizinhos. Também, era necessário que protegessem os engenhos, com a quantidade de armamento sugerida pelo regimento.

Necessário destacar que o modo de distribuição da população no Brasil não se deu por um plano de distribuição geográfica, mas sim em virtude do arbítrio e conveniência individual. Ainda, os colonizadores preferiam apossar-se de um pedaço de terra a ir ao rei suplicar-lhe uma concessão de sesmaria. Mas isso somente era possível aos candidatos a latifundiários (SILVA, 2008).

Àquela altura, a concessão de sesmarias abandonou o propósito de fomentar a agricultura e já era reflexo de uma questão de poder, baseada na dominialidade. Por outro giro, não era mais possível cobrar o foro com regularidade e eficiência se não se sabiam ao certo a

³⁴ O próprio Tomé de Souza, já fora do governo, recebe uma sesmaria com oito léguas de costa e cinco para o sertão, na região do rio Real, embora já detivesse uma primeira sesmaria com duas léguas de costa e dez para o sertão. Em 1558, o armador-mor de El Rei, Álvaro da Costa, obteve uma sesmaria com quatro léguas de terra pelo litoral e dez de fundo para o sertão. Para Nozoe (2006), esse território com quase 1.750 quilômetros de área constituía uma verdadeira donataria, a qual foi chamada por Freire (1906, *apud* Nozoe, 2006, p.592) de capitania de Peroassu.

localização e o tamanho das concessões. A boa aplicação da norma estava, pois, atrelada ao registro e à medição e demarcação das terras.

No final do século XVII, foram intentadas algumas medidas, pela metrópole, com o fito de aumentar o controle das concessões em território brasileiro. A primeira delas, instituída pela Carta Régia de 27 de dezembro de 1695, constituía na criação de um foro que deveria ser pago à Coroa. Esse foro recaía sobre a terra e não sobre a produção, na qual incidia o dízimo. A intenção da metrópole era desestimular os sesmeiros a permanecerem com terras improdutivas e coibir os abusos nas vendas das concessões, já que uma das consequências imediatas da medida foi o estabelecimento da necessidade de autorização do governo para as transferências. Ocorre que a norma não atingia as sesmarias já concedidas e dependia, para a sua efetividade, dos registros e das medições das áreas. Nota-se, também, que mesmo depois da Carta Régia que instituiu a cobrança foram cedidas sesmarias sem a obrigatoriedade do foro. (SILVA, 2008, p. 48-49).

Outra medida proposta foi o estabelecimento de limitação ao tamanho das terras concedidas em sesmarias. “Norma ignorada inúmeras vezes pelas próprias autoridades responsáveis pelas concessões e que não foi bem aceita pelos colonos. Tal medida não foi capaz de coibir a formação de latifúndios no Brasil.” (SILVA, 2008, p. 51).

Foi estabelecida, ainda, a obrigatoriedade de confirmação das concessões de terras por el-Rei (Carta Régia de 23 de novembro de 1698). Essa medida foi muito pouco cumprida e contribuiu para colocar na ilegalidade um número significativo de concessionários de terras. O procedimento de confirmação, além de ser excessivamente burocrático, era realizado, antes da vinda da família real para o Brasil, em Portugal. Foi apenas com o decreto de 22 de junho de 1808 que o procedimento de confirmação das sesmarias passou a ser realizado no Brasil, mais propriamente no Desembargo do Paço, no Rio de Janeiro, ainda assim de forma insuficiente. (SILVA, 2008, p. 52-53).

Inevitavelmente, essas exigências tornaram-se um dos maiores entraves à questão da regularização fundiária colonial, na medida em que a legislação não era uniformemente aplicada. Algumas cartas de doação, por exemplo, estipulavam prazos de dois anos outras de três anos e em outros casos não havia prazo algum para a confirmação das sesmarias, que se dava através de Lisboa, sobremaneira burocratizada.

Some-se a isso o fato de que os constantes ataques de corsários estrangeiros e de indígenas não permitiam a mansidão das posses, resultando em seu inproveitamento além de que o foro desprestigiava os possíveis lucros com a exploração agrícola (MAIA, 1982).

E mais, registre-se que não era possível a concessão de sesmarias a quem já tivesse obtido concessão anterior e os estrangeiros, antes do Decreto de 25/11/1809, também não poderia obtê-las.

Já fins do século XVIII passa a ocorrer um embaraço jurídico detectado por Lima:

A legislação e o processo das sesmarias se complicam, emaranham e confundem sob a trama invencível da incongruência dos textos, da contradição dos dispositivos, do defeituoso mecanismo das repartições e ofícios de governo, tudo reunido num amontoado constrangedor de dúvidas e tropeços (LIMA, 1990, p. 46).

Em 1770, incluiu-se mais um gravame burocrático na obtenção das sesmarias: a oitiva das Câmaras dos lugares onde seriam feitas as doações, haja vista que tinham melhores condições de saber a situação real das terras.

Enfim, os entraves enfrentados pelo sesmarialismo colonial foi bem sintetizado por Motta:

A meu ver, de fato, havia ao menos três problemas complexos e interligados, a serem enfrentados pela Coroa. O primeiro era que a implantação de um instituto judicio, criado para promover o cultivo, era utilizado para assegurar a colonização. Nas terras coloniais, a questão não se resumia à necessidade de aproveitamento das terras, mas implicava fundamentalmente ocupar e explorar estas terras, dominá-las enquanto área colonial. Em segundo lugar, a obrigatoriedade e o incentivo ao cultivo estimulavam o crescimento de categorias sociais estranhas aos sesmeiros. Muitos deles, por exemplo, preferiram arrendar suas terras ou parte delas a arrendatários que, muitas vezes, sublocavam parcelas de terras a pequenos lavradores. A delegação de poder que acompanhava a prática dos grandes arrendamentos não só permitia o surgimento de uma nova categoria social – o grande arrendatário – como colocava obstáculos ao trabalho da Coroa de verificar o cumprimento da exigência do cultivo e da demarcação de terras. Em terceiro lugar, a incapacidade da Coroa de efetivamente controlar o cumprimento de suas exigências estimulava o crescimento da figura do posseiro, ou sem aquele que se apossava de terras, pretensa ou realmente devolutas. Por conseguinte, a aceitação do posseiro na legislação sobre as sesmarias nas terras brasileiros, esteve relacionada aos esforços da Coroa em limitar os poderes dos sesmeiros. Ao mesmo tempo, o sistema de posse tornou-se a expressão de maior realidade da ocupação das terras brasileiras (1998, p. 121-122).

Como visto, o sesmarialismo colonial asfixiou aqueles que buscavam cultivar, de forma independente, as terras. Gerou um sistema de apossamento de terras pelos colonos, com a migração dos mais corajosos para terras remotas. Ademais, mesmo ao senhor não valia a pena requerer a sesmaria.

A legislação portuguesa fazia ouvidos moucos à figura cada vez mais marcante do posseiro, dando invariavelmente ganho de causa ao sesmeiro, àquele que havia recebido as terras conforme o ordenamento em vigor. A posse representava também a forma de ocupação

do pequeno lavrador que não reunia as condições para requerer a sesmaria. A sesmaria era, assim, o latifúndio inacessível ao lavrador desprovido de recursos.

O espírito latifundiário que já pervertera a legislação das sesmarias continuou a deturpar o regime das posses. O posseiro que era, a princípio, o pequeno proprietário, deixou-se também contagiado pela fome de terras. Calçou botas de sete léguas, como qualquer senhor de engenho e saiu fincando marcos a distância. (RIOS, 1950, p. 134 *apud* SILVA, 2008, p. 67-68).

O processo de apossamento corroía o que restava do sistema de sesmarias. Cada vez mais se reconhecia na prática, portanto, a existência de moradores, posseiros nas terras e, em vez de expulsá-los, as autoridades procuravam estimulá-los a legalizar a sua situação. Assim, pouco a pouco, começou uma nova forma de aquisição de domínio, com base na posse.

Nessa contextura, a posse com cultura efetiva, como modo de aquisição de domínio, estabeleceu-se aos poucos como costume, para afirmar-se mais tarde como um direito consuetudinário (SILVA, 2008).

O Direito foi, em primeiro lugar, um fato social bem pouco diferenciado, confuso com outros elementos de natureza religiosa, mágica, moral ou meramente utilitária. Nas sociedades primitivas, o Direito é um processo de ordem costumeira. [...] O Direito costumeiro é um Direito anônimo por excelência, é um Direito sem paternidade, que vai se consolidando em virtude das forças da imitação, do hábito ou de ‘comportamentos exemplares.’” (REALE, 2009, p. 143-145).

Esse costume – ou os “comportamentos exemplares”, na dicção de Reale (2009) –, era compartilhado por todos aqueles que ansiavam pelo acesso a uma parcela de terra ou que desejavam expandir a extensão de suas sesmarias, para além dos limites originais. O apossamento, enquanto costume, ganhou roupagens normativas a partir da Lei da Boa Razão de 1769, inserida no espírito das reformas pombalinas.

A repetição habitual de um comportamento durante certo período de tempo (uso, *consuetudo*) e a consciência social da obrigatoriedade e necessidade desse comportamento (*opinio juris et necessitatis*) são a tônica dos costumes e conferem-no juridicidade (fonte do direito).

A Lei da Boa Razão procurou racionalizar a legislação portuguesa ao legitimar o costume de atribuir-lhe força de lei, contanto que cumprisse três requisitos essenciais, a saber: “de ser conforme as boas razões, que deixo determinado que constituam o espírito de minhas

Leis, de não ser a elas contrários em coisa alguma e de ser tão antigo, que exceda o tempo de cem anos.”

Na verdade, como atentou Lima (1990), o costume da posse preenchia alguns requisitos da Lei da Boa Razão como a racionalidade – afinal o cultivo da terra era um dos objetivos da colonização – e a antiguidade, pois já era praticada no século XVI. Encontrava precedente na legislação portuguesa – o direito de fogo morto – e na tradição romana, mas era contrária ao espírito das Leis do Reino, que dispunham que as terras deviam ser adquiridas unicamente por sesmarias (costume *contra legem*).

Lima (1990) adverte, contudo, que os juristas do século XVIII acharam esse último requisito dispensável e, desde então, a aquisição de terras devolutas pela posse com cultura se tornou verdadeiro costume jurídico, já que os vários decretos, resoluções e alvarás sobre as sesmarias não deixavam, de uma forma ou de outra, de salvaguardar o interesse daquele que efetivamente cultivava a terra, o que não significava que a Coroa estivesse abrindo mão de continuar controlando as concessões das terras brasileiras.

Com efeito e, em reconhecendo que a desordem reinante no campo se devia à falta de uma legislação apropriada às condições da Colônia e à inexistência de um procedimento uniforme das cartas de medição e demarcação das sesmarias, em 1795, elaborou-se um Alvará, na tentativa de reconhecimento desse novo sujeito social que se descortinava: o posseiro. Veja o excerto inicial do documento:

“ALVARÁ DE 5 DE OUTUBRO DE 1795 EU A RAINHA. Faço saber aos que esse Alvará virem: Que sendo-Me presentes em Consulta do Conselho Ultramarino os abusos, irregularidades, e desordens, que têm grafado, estão, e vão grafando em todo o Estado do Brasil, sobre o melindroso Objeto das suas Sesmarias, não tendo estas até agora Regimento próprio, ou particular, que as regule, quanto às suas Datas, antes pelo contrário têm sido até aqui concedidas por uma sumária, e abreviada Regulação, extraída das Cartas dos antigos, e primeiros Donatários, a quem os Senhores Reis Meus Augustos Predecessores fizeram Mercê de algumas das suas respectivas Capitânicas, de sorte que todas aquelas Cartas, nem ainda os Regimentos, e Forais, que então se fizeram, e mandaram dar para a Regência, e Administração da Minha Real Fazenda do dito Estado, não trataram, nem podiam tratar naquele tempo, plena, e decisivamente sobre esta Matéria, a mais importante, útil, e conveniente aos comum interesses de todos os Meus Fiéis Vassallos habitantes naqueles vastos Domínios; resultando da falta de Legislação, e de Providências, por uma parte prejuízos, e gravíssimos danos aos Direitos da Minha Real Coroa; e por outra parte consequências não menos danosas, e ofensivas do Público Benefício, e da igualdade, com que devem, e deviam ser em todo o tempo distribuídas as mesmas terras pelos seus Moradores, chegando a estado tal está irregular distribuição, que muitos destes Moradores não lhes têm sido possível conseguirem as sobreditas Sesmarias, por Mercê Minha, ou dos Governadores, e Capitães Gerais do dito Estado, à força de objeções oposta por que sem algum Direito não deveria impugná-las; outros pelo contrário as têm apreendido, e apreendem, e delas se apossam sem Mercê, e sem licenças legítimas, que devem ter para validarem os Títulos das suas Possessões. [...] XII – Item: Ordeno ao mesmo fim, que todos aqueles Sesmeiros, que possuírem uma Data de terras, e sucederem em

outras por Título de Herança, Doação, ou outro qualquer, que autorize a sua legítima posse, e não tiverem possibilidades, e Escravatura para cultivarem umas, e outras Sesmarias, sejam obrigados dentro de dois anos a vendê-las, ou alheá-las, de sorte que passem a Pessoas, que as cultivem, e argumentem em benefício do Público, e não o fazendo (como devem, e lhes Ordeno) reverterão as mesmas terras para Minha Real Coroa, a fim de se darem, a quem as trate, e argumente em benefício do Estado e dos seus Moradores.”³⁵

O Alvará não somente reconhecia a figura do posseiro como reintroduzia os princípios da implantação do sistema de sesmaria em Portugal para a colônia brasileira, ou seja, a necessidade do cultivo. E, em vista disso, não somente admitia o direito à terra àqueles que efetivamente a cultivavam como obrigava os sesmeiros de terras ociosas a transferi-las para os reais cultivadores. Enfim, as determinações do Alvará objetivavam reestruturar o sistema de sesmarias, em mais uma tentativa (fracassada) da Coroa de manter para si a responsabilidade na concessão das terras devolutas, numa permanente relação conflituosa com os fazendeiros e colonos aqui estabelecidos.

Todavia, em virtude de interesses diametralmente opostos, o ato foi logo suspenso. Na verdade, demonstrou socialmente ineficaz, porque, sem conseguir aplicá-las, a Metrópole cedeu à pressão dos colonos.

A transferência da Corte Portuguesa para o Brasil, em 1808, no conhecido processo de “interiorização da Metrópole”, foi acompanhada de mais um esforço da Coroa para retomar as rédeas da política de terras com a doação de uma série de atos em atendimento às solicitações de posseiros.

Os embaraços, todavia, não puderam ser evitados. Como os sesmeiros não demarcavam suas terras, as autoridades coloniais continuaram a conceder sesmarias em terras ocupadas. O tamanho das sesmarias continuou a ser desmesurado e o das posses também. E, finalmente, não havia nenhuma informação sobre a quantidade de terras apropriadas. Provavelmente aí a gênese de problemas atuais como sobreposição de áreas.

Do ponto de vista jurídico, a situação da apropriação territorial do século XIX constituía um intrincado feixe de obrigações burocráticas espalhadas numa profusão de portarias, decretos, alvarás, cartas regias etc. que não eram cumpridos, em sua maioria, pelos colonos. Do ponto de vista da prática efetiva, crescia a ocupação pela posse, livre de entraves burocráticos. [...] Esses motivos se resumiam no padrão de ocupação estabelecido na Colônia desde o início, que consistia na prática de uma agricultura primitiva que extenuava rapidamente o solo. Isso obrigava a continua incorporação de novas terras e marcava o crescimento meramente extensivo das atividades produtoras, sem a introdução de novas técnicas agrícolas ou de tratamento do solo. Tudo isso era possível graças ao trabalho escravo e a disponibilidade de terras

³⁵ Disponível em: <https://arisp.files.wordpress.com/2010/02/alvara-de-5-de-outubro-de-1795-dig.pdf>

por apropriar. A exigência de medição e demarcação era extremamente inconveniente, tendo em vista esse padrão de ocupação. A mobilidade exigida pelas circunstâncias não se coadunava bem com a rigidez da legislação (SILVA, 2002, p. 77-78).

A confusão territorial que deu origem à formação brasileira calca suas raízes nesses troços herdados do sistema sesmarial. O latifúndio, o patrimonialismo, a promiscuidade entre o público e o privado, o caráter dominial das terras e o seu conteúdo econômico, o enxerto de legislação e a imposição de regimes jurídicos ao estilo *top-down*³⁶, tudo isso dá contornos *intuitu personae*, próprios, ao sesmarialismo caboclo.

Os legisladores metropolitanos acreditaram, durante todo o período colonial, na possibilidade de determinar os rumos da apropriação territorial por meio, primeiro, da transposição da legislação do Reino para a Colônia e, segundo, da elaboração de uma copiosa legislação específica, visando “corrigir” os desvios que a aplicação do sistema sofrera. As transformações ocorridas no século XVIII, tanto na metrópole quanto na Colônia, introduziram mudanças no padrão de relacionamento entre as duas, mas, no caso da apropriação territorial, não foi possível a metrópole reverter os marcos dentro dos quais o processo viera ocorrendo, tendo em vista que as características da produção colonial se mantinham inalteradas. A disponibilidade de terras, em particular, representava um papel importante dentro desse sistema, e era assegurada ao senhorio rural, conforme afirmamos anteriormente, pela manutenção do escravismo como solução para o problema da mão-de-obra. Note-se que o objetivo da metrópole nunca foi combater a grande propriedade ou o escravismo, mas retomar o controle do processo de apropriação que escapara de suas mãos. (SILVA, 2002, p. 83).

O sistema sesmarial contribuiu, sem dúvida, para a formação do latifúndio colonial, na medida em que se adaptou aos imperativos do sistema de colonização (GUIMARÃES, 1963). A lei de sesmarias adotada na Metrópole para superar uma crise de abastecimento fora gerada a partir de especificidades da sociedade portuguesa, em que às características feudais se mesclavam aos novos interesses da burguesia mercantil. O problema do sistema sesmarial colonial é que ele não foi fruto de uma acomodação interna e não resultou da necessidade de mediar as relações de classe existentes. Como arremata o historiador Thompson (1987, p. 353), referindo-se à legislação inglesa do século XVIII, “a lei pode ser vista instrumentalmente como

³⁶ As abordagens *top-down* e *bottom-up* que, como os próprios nomes sugerem, se caracterizam por determinar uma orientação descendente, no primeiro caso, e ascendente, no segundo, quanto ao curso da tomada de decisão estratégica. A diferença entre ambas as propostas pode ser muito significativa, representando mais ou menos responsabilidades compartilhadas conforme o caso e dependendo do tipo de comando que se deseja exercer ou do estilo de gestão que se tem em mente.

Informações disponíveis em: https://www.infoescola.com/administracao/_abordagem-top-down-e-bottom-up-em-administracao

mediação e reforço das relações de classe existentes e, ideologicamente, como sua legitimadora.”

2.2.3 Regime de posseção

A Resolução de Consulta, da Mesa do Desembargo do Paço, de 17 de junho de 1822, finalmente, pôs fim ao regime jurídico das sesmarias depois de uma vigência de quase 300 anos de uma conjuntura extremamente complexa, inaugurando-se o denominado “período das posses” (1822-1850 – Lei de Terras).

Registra-se que o fim do sesmarialismo ocorreu quase que simultaneamente à independência do Brasil. Não se trata de mera coincidência, mas sim de um processo de contradições e tensões sobre a apropriação território na Colônia, que gerou conflitos de interesses do senhorio rural aqui instalado e a Metrópole, o que certamente colaborou para a ruptura total, com a declaração da independência.

A solicitação de Manoel José e dos outros posseiros não era sem propósito. Em todas as solicitações, destacava-se a existência de cultivos feitos pelos posseiros, numa clara relação de legitimidade entre o cultivo e o direito à terra. O fim o sistema das sesmarias, em 1822 – no mesmo ano da independência política do país –, atendeu aos interesses daqueles que viam, no sistema, as razões da miséria e do atraso na agricultura do país (MOTTA, 1998, p. 126).

Com a derrocada do sistema de sesmarias, o regime de franco apossamento de terras representou um quadro em que o Estado praticamente sai de cena na questão do ordenamento legal da apropriação de terras, isso porque apoderar-se de terras devolutas e cultivá-las tornou-se algo recorrente entre os colonizadores ganhando tanto fôlego que passou a ser considerada como modo legítimo de aquisição do domínio, paralelamente a princípio às sesmarias.

Depois da abolição das sesmarias, então, a posse passou a campear livremente, ampliando-se de zona a zona, à proporção que a civilização dilatava a sua expansão geográfica. Era a ocupação, tomando o lugar das concessões do Poder Público, e era, igualmente, triunfo do colono humilde, do rústico desamparado, sobre o senhor de engenhos ou fazendas, o latifundiário sob o favor da metrópole (LIMA, 1990, p. 51).

Com dito alhures, a sesmaria era o latifúndio, inacessível ao lavrador sem recursos ao passo que a posse exsurge, ao menos nos seus primórdios, como sinônimo de pequena

propriedade agrícola, criada pela necessidade, na ausência de providência administrativa sobre a sorte do colono livre e vitoriosamente firmada pela ocupação (LIMA, 1990, p. 51).

Com efeito, o Estado deixou de atuar na questão do ordenamento fundiário, gerando um amplo processo de apossamento de terras, sem qualquer regulação normativa. O período que se segue de 1822 a 1850 é conhecido como a “fase áurea do posseiro” porque a posse tornou-se a única forma de aquisição de domínio, ainda que seja somente uma posse de fato (GARCIA, 1958).

Comumente, associa-se a origem³⁷ da posse com o poder físico sobre as coisas e a necessidade humana de apropriação de bens³⁸, cujo crescimento se deu de forma paulatina desde os primórdios, como sinônimo de poder e riqueza (BISPO, 2006).

O instituto da posse sempre ladeou o direito, que lhe deu os contornos legais a partir do *corpus iuris civilis*, portanto, há mais de 15 séculos. E a cultura jurídica sempre se preocupou em justificar a necessidade em protegê-la e, modernamente, as teorias de Savigny e Ihering constituem o cânon central das mais variadas legislações, inclusive a brasileira (BISPO, 2006).

Friedrich Karl Von Savigny, em 1803, com 24 anos, elaborou sua monografia intitulada “*Recht des Besitzes*”, o “Tratado da Posse”, segundo o qual a posse seria um estado de fato que se traduz no controle material da pessoa sobre a coisa (*corpus*), inclusive com a possibilidade de defendê-la, associada à intenção do possuidor em agir como se dono fosse (*animus*), sem o qual se estaria diante da mera detenção.³⁹ Assim, “a posse seria um fato na origem e um direito nas consequências, pois confere ao possuidor a faculdade de invocar os interditos possessórios quando violada” (FARIAS; ROSENVALD, 2006, p. 31), representada pela fórmula posse = *corpus* + *animus*.

Por outro giro, e criticando com vivacidade a concepção subjetivista savignyana, Rudolf Von Ihering, em a “Teoria Simplificada da Posse”, atribuiu caráter objetivo à posse conceituando-a como a “visibilidade de domínio” (PEREIRA, 2005, p. 20), de tal sorte que a intenção de ser dono seria prescindível, bastando, tão-somente, a vontade de proceder como procede habitualmente o proprietário, representando a fórmula posse = *corpus*.

³⁷ A teoria de Niebuhr, fonte de inspiração de Savigny, aponta a origem da posse na tradição romana que dividia os terrenos em lotes chamados *possessiones* atribuídos aos cidadãos, após as conquistas de guerra, a concessão era a título precário. Para não deixarem indefesos os possuidores de tais glebas, criou-se então um processo especial e próprio de defender os lotes concedidos. Tal processo é o interdito possessório logo, a posse nasceu antes dos interditos (BISPO, 2006).

³⁸ Nesse sentido, conferir as obras: GOMES, Orlando Gomes. **Direitos Reais**. 7. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1980, p. 19; e FARIAS, Cristiano Chaves de, ROSENVALD, Nelson. **Direitos Reais**. 2. ed. Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 2006, p. 29.

³⁹ Nesse sentido, conferir a obra clássica: FULGÊNCIO, Tito. **Da Posse e das Ações Possessórias**. 5. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1978, p. 10, v. 1.

A ocupação aqui realizada tinha um sentido diferente da *occupatio* romana. Lá, bastava o apossamento para que se justificasse a aquisição do domínio. Aqui, a ocupação deveria acompanhar a cultura do terreno, aproximando-se bastante da concepção subjetivista de posse defendida por Savigny com inspiração romana (BISPO, 2006).

Países que sofreram grande influência do direito romano, como França, Portugal, Itália, Espanha e Argentina, tendem a aderir a teoria subjetiva na definição e caracterização da posse. Já países como Alemanha, Suíça, China, México e Peru, por receberem também grande influência do direito canônico e do BGB (Código Civil tedesco), optam pela teoria objetiva do conceito da posse.

O reconhecimento da posse e do possessor (aquele que ocupava a exercia) se traduziu na própria ambiguidade da legislação das sesmarias no que se refere aos outros ocupantes, ou seja, os não sesmeiros, invisibilizados. Ora, como dito alhures, o pressuposto inicial de implantação do sistema de sesmaria era regularizar institucionalmente a colonização, sendo certo que a ocupação do território brasileiro significava o cultivo de produtos de exportação, numa lídima e clássica relação colônia-metrópole.

Contudo, a Coroa Portuguesa, gradativamente, passou redirecionar os holofotes à ampla camada de colonos que lavrava a terra, preenchendo um dos requisitos da colonização. É dizer, apesar de não estarem cumprindo as determinações régias referentes às sesmarias, estes homens estavam, efetivamente, impedindo que as terras ficassem ociosas.

A Coroa também não podia ignorar que muitos sesmeiros ocupavam grandes extensões de terras através do apossamento de terras limítrofes (ou contíguas) às suas sesmarias, ou mesmo de outras áreas, distantes espacialmente das suas concessões. Não raras vezes, portanto, o possessor e o sesmeiro se confundiam na mesma pessoa e, indubitavelmente, a existência do sesmeiro-possessor não deixava de ser uma ameaça ao poder português, pois detinham grande glebas de terras.

“Que vale, realmente, ao estado a propriedade de vastos territórios, se o indivíduo é que o será rotear e fazer produtivos; se, cedo ou tarde, deverá distribuí-los entre os seus cidadãos, a fim de povoá-los? Entre nós, o instituto jurídico do colono, premido pelas contingências econômicas, criadas com as concessões de latifúndios, decididamente, afastou a ficção da propriedade estatal, que se atravessava entre ele e a terra, e pela posse e pelo cultivo, desde logo, se investiu nessa mesma propriedade que, a homens de sua condição, sabia estar, de antemão destinada. Dessa convicção jurídica, o tempo e o uso fizeram lei, criando o costume. A humilde posse com cultura, cedo, entretanto, se impregnou do espírito latifundiário, que a legislação das sesmarias difundira e fomentara.” (LIMA, 1990, p. 57-58).

Sucedeu que o senhoriato rural que se desenvolvera na Colônia ainda não constituía propriamente uma classe de proprietários de terras porque a maioria dos ocupantes (sesmeiros ou posseiros) não possuía um título legítimo de domínio. Não obstante, o espírito latifundiário passou a impregnar o sistema de posses, que foi fomentado e difundido pela anterior legislação de sesmarias. Assim, as posses passaram a abranger fazendas inteiras, léguas a fio, sem a preocupação inicial do cultivo (embora fosse essa a tônica). A ideia da grande propriedade estava definitivamente arraigada ao comportamento do povo brasileiro.

As compras e vendas dessas imensas áreas se davam de maneira espúria, multiplicando-se rapidamente. Incluíam-se nestas transações o valor venal, mesmo em se tratando de posses, em qualquer respaldo legal, posto que o modo de aquisição, à luz das leis do reino, ainda era pela concessão de sesmarias.

Nessa linha de raciocínio, sem a expedição de títulos de propriedade por parte das autoridades competentes ficava faltando um elemento importante para a constituição da classe dos proprietários de terra.

A falta do título de propriedade expedido criou um impasse aos proprietários de terras: ausência de garantia do seu monopólio jurídico e precariedade sobre as áreas ocupadas. E, para que fosse resolvido isso, seria necessária a consolidação de um processo que o ato de Dom Pedro apenas inaugurara, ou seja, o processo de formação do Estado nacional (SILVA, 2008, p. 90).

Pari passu, o café passou a ostentar uma relevância muito grande para o país, que quintuplicou a sua exportação, entre as décadas de 1821-1830 e 1841-1850. As receitas advindas dele contribuíram imensamente para a formação do Estado nacional.

O início do processo de abolição da escravidão no Brasil, com a Lei Eusébio de Queiroz de 1850 guarda vínculos estreitos com a adoção da Lei de Terras. O estancamento da escravidão não atendia aos interesses da lavoura de exploração. A solução foi a modificação do papel do escravo que passou a recair sobre o imigrante. A organização territorial do país era importante porque o capital antes investido no tráfico passaria, em parte, a recair sobre a terra. Além disso, o financiamento à imigração poderia se dar com a venda de propriedades da Coroa. A regularização da propriedade passou, pois, a ser um imperativo.

Nesse contexto, nota-se que a Lei de Terras (18/09/1850) foi promulgada poucos dias após a Lei Eusébio de Queiroz (04/09/1850). A Lei de Terras desempenhou, portanto, um papel fundamental na transição do processo de modificação da mão de obra, ou seja, do trabalho escravo ao trabalho livre, adotando a concepção “Saquarema”, estratégia de garantia de uma transição gradual e não radical do fim da escravidão.

Ademais, a Lei de Terras, editada após o período de vacância (*vacatio legis*) de 28 (vinte e oito) anos, buscou corrigir os abusos cometidos, reconhecendo de plano a “posse como cultura efetiva”, deixando, porém, de decretar a expropriação em massa das terras sem cultivo, cujos efeitos seriam imprevisíveis. Ainda, instituiu-se a legitimação das posses, a ser consolidada pelos posseiros, sob pena de comisso, com a redução da extensão das suas áreas.

A Lei de Terras, portanto, encerra o regime de posses no Brasil. Trata-se, como se verá adiante, de um diploma jurídico que deu as bases da regularização fundiária, na conturbada ordenação territorial brasileira.

2.3 A Lei de Terras de 1850

No século XIX, verificou-se tentativas significativas de modificação da normatização das formas de apropriação das terras, como decorrência lógica da peculiar mudança da noção pré-moderna para a moderna de propriedade, mormente pelo fato de se dar num lugar que começou seu contato com a visão europeia de propriedade, como já exposto nas primeiras linhas deste capítulo.

A finalidade do instituto das sesmarias (ocupação e o uso – cultivo – efetivo da terra) esvaziou-se e, poucos meses antes da independência brasileira, fora suspenso e o país encontrava-se desprovido de qualquer normatização das propriedades territoriais rurais.

Apesar da Constituição Imperial brasileira, promulgada em 1824, estabelecer, no *caput* do seu artigo 179, “A inviolabilidade dos Direitos Civis e Políticos dos cidadãos brasileiros, que tem por base a liberdade, a segurança individual e a propriedade (...)” e, no inciso XXII, do mesmo artigo, que “É garantido o Direito de Propriedade em toda a sua plenitude (...)”, o fato é que havia uma espécie de lacuna, ao menos em termos formais, na regulamentação jurídica das formas de aquisição da terra no Brasil. Essa normatização na legislação pátria é estabelecida apenas em 1850, com a lei de 18 de setembro, chamada de “Lei de Terras”. (SILVA, 2008, p. 57-58).

Com o advento da Independência, deflagram-se os debates parlamentares a respeito da nova política de terras para o país, quer no sentido de uma modernização “cautelosa” da propriedade agrária, quer no da preocupação com a questão da mão-de-obra e com o estabelecimento e controle dos modos de aquisição da propriedade. E não faltaram esforços em estruturar uma política de terras para o país, sendo certo que ao menos dois projetos de regularização da estrutura fundiária haviam sido rascunhados nos anos 20 daquele século.

O primeiro projeto saiu das mãos de José Bonifácio de Andrada e Silva, quando da Convocação dos representantes brasileiros à Corte Portuguesa, no conturbado ano de 1821. Baseando-se nos mesmos pressupostos sobre os quais a lei de sesmarias havia sido criada, ele defendida que as terras dadas por sesmarias, mas ainda não cultivadas, deveriam retornar à massa dos bens nacionais, deixando-se somente aos donos das terras, meia légua quadrada quando muito, com a condição de começarem logo a cultivá-las. Em relação às terras tomadas por posse, Bonifácio sustentava que seus donos deveriam perdê-las. Seu projeto incluía também uma política de venda de terras e a proibição de novas doações, ressalvados casos específicos. O projeto, contudo, jamais saiu do papel e Motta explica o porquê:

“sua proposta feria claramente os interesses dos grandes faxineiros (sesmeiros ou grandes posseiros), pois os obrigava a cultivar as suas respectivas terras, além de proibi-los de adquirir novas extensões através da tradicional política de doação ou apropriação de terra. Era, sem dúvida, uma proposta de intervenção pública na distribuição de terras e, portanto, limitava o poder dos senhores e possuidores de terras que, pelo próprio projeto, estariam submetidos aos interesses mais geris da Coroa.” (MOTTA, 1998, p. 127).

Sete anos depois, também pela província de São Paulo, o Padre Diogo Antônio de Feijó apresentou a sua proposta de uma nova e ambiciosa política de terras. Sob o mote da “democratização do acesso à terra”, sustentou uma nova forma de distribuição sem se olvidar da defesa do direito de propriedade. Para cada cidadão emancipado, previa-se doação de 100 braças quadradas⁴⁰. Se fosse casado, recebia mais cem braças e se tivesse filhos, cada um lhe rendia mais cinquenta braças. O projeto ainda tinha o cuidado de diferenciar a qualidade das terras a serem doadas, permitindo que o pleiteante conseguisse o dobro da extensão em áreas de campos ou matos estéreis, que somente serviriam para pastagens.

No entanto, o mais importante era a forma pela qual Feijó pensou a questão dos terrenos já possuídos por título de sesmaria ou pelo simples apossamento. Propunha o cultivo como condição *sine qua non* para qualquer sesmaria e, caso o sesmeiro não a aproveitasse, deveria vender as terras, do mesmo modo em relação aos donos de terras havidas por posse ou adquiridas por compra de outros possuidores. Portanto, a obrigatoriedade de cultivar a terra correspondia a ameaça de perdê-la (MOTTA, 1998).

⁴⁰ A medida “braça” é antiga e de comprimento correspondente a 2,20 metros lineares. Conquanto vetusta, atualmente ainda é utilizada por trabalhadores rurais e outras pessoas envolvidas com o meio rural. Ao conjunto de 3.000 braças se dá, por exemplo, o nome de légua.

Diogo Antônio Feijó vislumbrou uma comunidade rural onde a extensão da terra a ser cultivada estava diretamente relacionada à dimensão da família. [...] Em outras palavras, o que o autor preconizava era a consolidação de pequenas unidades familiares que se estendiam territorialmente com base numa relação diretamente proporcional ao aumento de seus componentes (incluindo aí os escravos).” (MOTTA, 1998, p. 129).

Tanto em Andrada e Silva quanto em Feijó, a política de doação de terras não era dirigida a um único grupo social, posto que o primeiro focava os europeus pobres, índios, mulatos e negros forros ao passo que o segundo prestigiava os cidadãos emancipados. Ambos os projetos, contudo, tentaram deter os abusos de sesmeiros e grandes posseiros que mantinham imensas glebas incultas, mas não saíram do papel.

Mas algumas medidas pontuais foram adotadas, como o fim do pagamento do foro das sesmarias (1831) e da lei do morgadio (1835) e, em 9 de agosto de 1938, a Câmara dos Deputados indicou uma comissão encarregada de fazer o levantamento das terras devolutas. No entanto, somente em 1842, a questão retornou de forma mais incisiva ao cenário político-jurídico:

Em 1842, o ministro do Império Candido Jose de Araújo Viana solicitou a Seção dos Negócios do Império do Conselho de Estado a elaboração de propostas concernentes as sesmarias e a colonização. Além de regulamentar a questão da terra, tratava-se também de retomar as diretivas do povoamento, relegadas durante o período regencial em razão das dificuldades políticas já referidas. O fluxo migratório (principalmente suíços e alemães) que ocorrera em pequenas proporções até 1830 fora totalmente estancado e, em 1831, proibiu-se o governo de fazer despesas com a imigração. A Seção dos Negócios do Império do Conselho de Estado resolveu juntar os dois pedidos numa proposta só. Colonização e sesmarias, afirmaram os autores da proposta, Bernardo Pereira de Vasconcellos e Jose Cesário de Miranda Ribeiro, são matérias conexas, e o governo tinha agora condições de fazer cumprir suas disposições sobre essas matérias, principalmente depois que a lei de 3 de dezembro de 1841 ‘criou a polícia no Império’. A junção das duas questões numa proposta só consolidou a tendência, entre os analistas, a dar como motivação principal da intervenção do Estado a preocupação com a mão-de-obra e a relegar a segundo plano a questão do ordenamento territorial.” (SILVA, 2008, p. 105-106).

A proposta era formada por dez artigos dispendo sobre três eixos centrais: sesmarias, posses e imigração. Inicialmente, obrigava os sesmeiros a cumprir as condições das datas de sesmarias no prazo de um a seis anos, conforme discricionariedade do governo, sob pena de perda da concessão. Proibia novas concessões de sesmarias e novas posses, mas mandava respeitar as posses tomadas depois da Resolução de 1822. Sobre a imigração estrangeira, vedava aos estrangeiros a compra, o aforamento, o arrendamento ou qualquer modo de aquisição do uso de terras antes de decorrido o prazo de três anos, sob pena de multa e prisão.

Por fim, sobre as posses, o projeto buscava cessar o abuso da apropriação de terras devolutas bem como onerar a aquisição de terras (SILVA, 2008).

O projeto apresentado à apreciação dos deputados em junho de 1843 consistia numa versão ligeiramente modificada da proposta do Conselho de Estado.⁴¹ Era mais detalhado e estruturado sobre três eixos: regularização da propriedade territorial, atribuições do Estado e colonização estrangeira. Em outras palavras: havia um grande interesse em propor um projeto de Lei de Terras que fosse eficaz na discriminação, medição e venda das terras devolutas.

Durante o processo legislativo, os debates foram intensos e acalorados. Os deputados contestaram temas como a obrigatoriedade da medição e demarcação das terras, alegando como sempre não haver gente competente para levá-las a cabo. Também não receberam bem a obrigatoriedade de revalidação das sesmarias (isso porque atingia quase todos os casos) como ainda a limitação ao tamanho das posses, sendo considerando por alguns parlamentares como atentado à propriedade.

Importante registrar a influência da teoria da colonização de Edward Gibbon Wakefiel (1796-1862) no âmbito da gestação do projeto, mormente no tocante à política imperial de disponibilidade das terras.

O economista inglês Wakefield escreveu sua obra sobre teoria econômica com os olhos voltados à contínua diminuição das taxas de lucro dos capitais na Inglaterra, defendendo que o relacionamento com a colônia seria uma forma de impulsionar novamente a lucratividade dos capitais, contrariando o sentimento anticolonialista que ganhava força na época. Para ele, o excesso de populações das metrópoles europeias e, principalmente, o excesso de capitais, seriam os responsáveis pela estagnação da lucratividade. Para tanto, a solução apresentada seria um projeto de colonização sistemática, que consistia basicamente em exportar capitais e pessoas das metrópoles para as colônias. O projeto, entretanto, só daria certo naquelas colônias que possuíssem uma característica muito peculiar: uma grande extensão de terras incultas (SMITH, 1990).

A teoria wakefieldiana resume-se, em essência, na estipulação de um *sufficient price* (preço suficiente) para as terras vagas, de modo que os capitalistas possam obter mão-de-obra barata pagando pela imigração das pessoas pobres. Com efeito, o objeto da teoria do “preço suficiente” era impedir que os trabalhadores se tornassem proprietários logo após a sua chegada

⁴¹ As versões do projeto encontram-se nos “Anais do Parlamento Brasileiro”, Câmara dos Deputados, 2ª sessão de 1843. Disponível em: https://www.senado.leg.br/publicacoes/anais/asp/IP_AnaisImperio.asp.

nas colônias, razão pela qual os governos tinham que se abster de doar terras. Se a terra fosse dada em profusão, seu preço se manteria sempre muito baixo.⁴²

Para além desse debate, uma questão se tornou o fio condutor de toda a argumentação: o direito à terra.

Ora, não bastava simplesmente institucionalizar a venda e compra como único mecanismo de acesso às glebas devolutas bem como advogar a aplicação dos recursos obtidos com essa venda de terrenos devolutos para o financiamento da imigração. Não. Era, pois, necessário, antes de tudo fazer um acerto com o passado, regularizar a distribuição de terras e estabelecer, de forma definitiva, as balizas legitimadoras do direito à terra daqueles que a possuíam. Só assim se poderia edificar, com a solidez necessária, um futuro no qual a posse estaria, por fim, vedada e a compra tornar-se-ia a única via legal de aquisição de terrenos.

O projeto então em debate buscava dar conta de diversas formas de aquisição de terras, expressando, por conta disso, realidades diferentes. A primeira – a do sesmeiro – dizia respeito ao direito senhorial advindo de um título a ele concedido. Apesar de muitos estarem em situação de comissão, por não terem medido ou demarcado e/ou cultivado suas terras, os sesmeiros tinham, ainda assim, a oportunidade de regularizá-las. Uma outra situação – a do posseiro – referia-se àquele que havia de fato cultivado a terra, como prova de sua ocupação. Seu direito à mesma não estava, portanto, fundamentado em algum título, mas sim na exploração do solo, na realidade do cultivo. Para estes posseiros, o projeto buscava aumentar o seu quinhão de terras, permitindo que o posseiro pudesse ocupar e regularizar ‘quatro tanto mais’ de terreno inculto, não excedendo ‘meia légua’ em quadra das terras destinadas à cultura”. (MOTTA, 1998, P. 135-136).

Não há como negar que o projeto de 1843 trazia em seu bojo uma real intervenção política na distribuição de terras, quer tolhendo os poderes dos sesmeiros, quer privilegiando os que emprestam à posse a função socioeconômica que lhe é tão cara.

O Senado também foi palco para defesas apaixonadas de pontos de vista contrários. Aprofundaram a questão nodal em toda a discussão sobre discriminação das terras públicas das particulares: diferenciação entre apossamento sem intenção do vizinho do apossamento de má-fé de um simples invasor. Trazia, assim, para o centro do debate a questão das relações pessoais e de poder na consolidação dos limites territoriais.

Enviado à Câmara, após haver ficado engavetado (no Senado) por sete longos anos, o projeto foi definitivamente aprovado em 18 de setembro de 1850. Sua versão final denuncia

⁴² Essas ideias sofreram críticas irônicas de Karl Marx, em *O Capital*, o qual afirma que Wakefield não havia descoberto nada de novo sobre a colonização, mas aprendera, nas colônias, a verdade sobre as relações capitalistas na mãe-pátria.

a dificuldade em estabelecer mecanismos eficazes de regularizar o acesso à terra. A ambiguidade presente em seus artigos revela os conflitos existentes à época da sua tramitação legislativa e expressa espectros distintos sobre os mais diversos costumes e concepções em relação ao acesso à terra.

A Lei de Terras, como ficou conhecida a Lei nº 601, de 18 de setembro de 1850⁴³, consagrou vários dispositivos em relação ao acesso à terra no Brasil. Continuará em vigor durante todo o período da República Velha, com poucas modificações, até meados da década de 1930.

A lei, que contava com apenas vinte e três artigos, ao entrar em vigor, alterou com rapidez o panorama da política fundiária pátria. De plano, asseverou que “Art. 1º Ficam proibidas as aquisições de terras devolutas por outro título que não seja o de compra” (BRASIL, 1851).

Percebe-se, portanto, a grande diferença para o regime de sesmarias que antes vigorava: o acesso à terra agora não se daria por meio de “concessões” da Coroa ou do Poder Público, mas exclusivamente por meio de compra.

Quanto às terras devolutas, rezou que: a) a compra era a única forma legal de adquiri-las; b) seriam definidas por exclusão das terras particulares; c) haveria uma reserva de terras devolutas para fins de colonização, fundação de povoações, aberturas de estradas, construção naval.

Aprofundando na análise do conceito de terra devoluta inaugurado pela Lei em comento, verifica-se que ele parte de uma noção de exclusão das particulares. Portanto, o conceito legal de terra devoluta é, pois, residual, às avessas e se afirma pela negação: o que não é particular pertence ao Estado.

Art. 3º São terras devolutas:

§ 1º As que não se acharem applicadas a algum uso publico nacional, provincial, ou municipal.

§ 2º As que não se acharem no dominio particular por qualquer titulo legitimo, nem forem havidas por sesmarias e outras concessões do Governo Geral ou Provincial, não incursas em commissio por falta do cumprimento das condições de medição, confirmação e cultura.

§ 3º As que não se acharem dadas por sesmarias, ou outras concessões do Governo, que, apesar de incursas em commissio, forem revalidadas por esta Lei.

⁴³ “Dispõe sobre as terras devolutas no Império, e acerca das que são possuídas por título de sesmaria sem preenchimento das condições legais. bem como por simples título de posse mansa e pacífica; e determina que, medidas e demarcadas as primeiras, sejam elas cedidas a título oneroso, assim para empresas particulares, como para o estabelecimento de colonias de nacionaes e de estrangeiros, autorizado o Governo a promover a colonização estrangeira na forma que se declara.”

Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L0601-1850.htm

§ 4º As que não se acharem occupadas por posses, que, apesar de não se fundarem em titulo legal, forem legitimadas por esta Lei. (BRASIL, 1851)

Sobre a legitimação e revalidação das terras possuídas, ela estipulou as seguintes premissas: a) as sesmarias e as posses mansas e pacíficas dos primeiros ocupantes seriam revalidadas, se estas estivessem cultivadas ou com princípio de cultura; b) as terras adquiridas por posses, sesmarias ou outras concessões deveriam ser demarcadas num prazo a ser estipulado; c) os possuidores que deixassem de proceder à medição teriam suas terras caídas em comisso, conservando apenas a posse da área cultivada; d) a obrigatoriedade dos possuidores de tirar títulos de suas terras e e) a organização, por freguesia, do registro paroquial de terras possuídas.

O diploma instituiu, assim, a ratificação formal das posses com o reconhecimento incondicional da propriedade do posseiro, desde que cultivada. Ademais, facultava-se a legitimação de extensões maiores, se houvesse início da cultura. A extensão total não deveria exceder a de uma sesmaria, igual às últimas concedidas na comarca, numa nítida estratégia de garantir uma transição gradual (e não radical) do fim da escravidão.

A Lei de terras não se olvidou sequer dos intrusos, ou seja, os posseiros instalados nas sesmarias não invalidadas, os quais tinham o direito de pedir a indenização pelas benfeitorias realizadas, bem como o de requerer a legitimação de posses, desde que respeitadas algumas condições, como possuir a área por cinco anos.

A legitimação das posses encontra supedâneo no artigo 5º:

Art. 5º Serão legitimadas as posses mansas e pacíficas, adquiridas por occupação primaria, ou havidas do primeiro occupante, que se acharem cultivadas, ou com principio de cultura, e morada, habitual do respectivo posseiro, ou de quem o represente, guardadas as regras seguintes:

§ 1º Cada posse em terras de cultura, ou em campos de criação, comprehenderá, além do terreno aproveitado ou do necessario para pastagem dos animaes que tiver o posseiro, outrotanto mais de terreno devoluto que houver contiguo, comtanto que em nenhum caso a extensão total da posse exceda a de uma sesmaria para cultura ou criação, igual ás ultimas concedidas na mesma comarca ou na mais vizinha.

§ 2º As posses em circumstancias de serem legitimadas, que se acharem em sesmarias ou outras concessões do Governo, não incursas em commisso ou revalidadas por esta Lei, só darão direito á indemnização pelas bemfeitorias. Exceptua-se desta regra o caso do verificar-se a favor da posse qualquer das seguintes hypotheses: 1ª, o ter sido declarada boa por sentença passada em julgado entre os sesmeiros ou concessionarios e os posseiros; 2ª, ter sido estabelecida antes da medição da sesmaria ou concessão, e não perturbada por cinco annos; 3ª, ter sido estabelecida depois da dita medição, e não perturbada por 10 annos.

§ 3º Dada a excepção do paragrapho antecedente, os posseiros gozarão do favor que lhes assegura o § 1º, competindo ao respectivo sesmeiro ou concessionario ficar com o terreno que sobrar da divisão feita entre os ditos posseiros, ou considerar-se tambem posseiro para entrar em rateio igual com elles.

§ 4º Os campos de uso commum dos moradores de uma ou mais freguezias, municipios ou comarcas serão conservados em toda a extensão de suas divisas, e continuarão a prestar o mesmo uso, conforme a pratica actual, emquanto por Lei não se dispuzer o contrario. (BRASIL, 1851)

Com efeito, era necessária a legitimação/regularização das posses dos ocupantes, o que deveria ser incentivado pelo aproveitamento das terras. Essa legitimação também considerava a mansidão da posse (posse incontestável) a chamada “acessão de posses” ou “soma das posses”, ou seja, a integração da posse do sucessor com a do antecessor para fins de análise da produtividade do uso, aproximando-se da teoria subjetiva de Savigny. Tem-se, assim, o berço da regularização fundiária do país.

Os princípios consagrados neste artigo representam, de fato, a consagração do cultivo como elemento legitimador da posse. Além disso, a ideia de posse “mansa e pacífica” refere-se obviamente à negação das posses adquiridas de má-fé e/ou por mera invasão ou usurpação do alheio. (MOTTA, 1998, p. 142).

Evidentemente que a maior parte dos posseiros era, de fato, grandes fazendeiros – muitos deles com prestígio e poder em sua localidade. Mas também é verdade que havia um sem-número de pequenos posseiros que poderiam se beneficiar com a nova lei. Assim, em certo sentido, a nova lei abria uma brecha no processo de concentração fundiária em curso, permitindo uma possibilidade de democratizar o acesso à terra ao salvaguardar os interesses dos lavradores que haviam ocupado pequenas glebas antes da aprovação da lei (MOTTA, 1998).

Ademais, caberia ao governo determinar os prazos nos quais deveriam ser medidas as posses e as sesmarias, escolhendo, inclusive, os medidores. Os possuidores que deixassem de realizar a medição nos prazos assinalados decairiam do direito à toda extensão de terra que não estivesse efetivamente cultivada e na qual não houvesse morada habitual. Neste sentido:

Art. 7º O Governo marcará os prazos dentro dos quaes deverão ser medidas as terras adquiridas por posses ou por sesmarias, ou outras concessões, que estejam por medir, assim como designará e instruirá as pessoas que devam fazer a medição, attendendo ás circumstancias de cada Provincia, comarca e municipio, o podendo prorogar os prazos marcados, quando o julgar conveniente, por medida geral que comprehenda todos os possuidores da mesma Provincia, comarca e municipio, onde a prorogação convier.

Art. 8º Os possuidores que deixarem de proceder á medição nos prazos marcados pelo Governo serão reputados cahidos em commisso, e perderão por isso o direito que tenham a serem preenchidos das terras concedidas por seus titulos, ou por favor da presente Lei, conservando-o sómente para serem mantidos na posse do terreno que

ocuparem com effectiva cultura, havendo-se por devoluto o que se achar inculto. (BRASIL, 1851)

Entretanto, a Lei de Terras não voltava os seus olhos unicamente ao passado, mas também ao futuro. Nesse diapasão, destaca-se que o governo agora estava autorizado a vender as terras devolutas demarcadas, em hasta pública (leilão, arrematação) ou fora dela, no momento em que achasse conveniente.

Ora, na primeira parte do artigo 8º destacado acima, estabelece-se a obrigatoriedade de medição da terra e, caso não fosse realizada, o possuidor perderia o direito que possuía (fosse esse decorrente de seus títulos ou pelo “favor” da lei). O possuidor não perderia toda a terra, apenas a parte inculta, preservando-se a cultivada. Contudo, uma das quatro possibilidades da terra ser considerada devoluta, como mencionado anteriormente (vide artigo 3º da Lei citado acima) era que “que não se acharem ocupadas por posses, que, apesar de não se fundarem em título legal, forem legitimadas por esta Lei.” (BRASIL, 1851). Assim sendo, a terra ocupada por posse não seria considerada devoluta se fosse legitimada, ou seja, se seguisse os procedimentos legais para a sua transformação em propriedade. Logo, significa também afirmar que, pelo dito artigo 3º da Lei, parágrafo quarto, as posses não legitimadas tornar-se-iam terras devolutas, diferentemente do que afirma o artigo 8º que mantém o direito de posse nas áreas cultivadas por aqueles que não legitimasses a sua terra.

Afinal de contas, qual seria o verdadeiro lugar do posseiro na nova legislação? Com a palavra, Motta:

À primeira vista, tais considerações são simples detalhes jurídicos, detalhes que interessariam apenas aos advogados, especialistas em direito agrário. No entanto, a interpretação acerca do direito do posseiro sobre a área ocupada implica afirmar que, mesmo após as incessantes discussões ocorridas na Câmara e no Senado, o resultado final da lei não deixou de refletir as dificuldades em se determinar o *lugar* do posseiro na nova legislação sobre terras, permitindo que mais uma vez se recorrer ao princípio primeiro da ocupação, ou seja, o cultivo. Longe de definir um parâmetro geral para regularizar o acesso à terra, a Lei de Terras de 1850 não deixou de corresponder à dinâmica e à ambiguidade de toda uma história de ocupação territorial. (MOTTA, 1998, p. 144).

Por força do artigo 14 e seus parágrafos, os lotes mediriam 500 braças e seu preço variaria, dependendo da qualidade da terra e da situação dos lotes, entre meio real ou dois réis por braça quadrada:

Art. 14. Fica o Governo autorizado a vender as terras devolutas em hasta publica, ou fóra della, como e quando julgar mais conveniente, fazendo previamente medir, dividir, demarcar e descrever a porção das mesmas terras que houver de ser exposta á venda, guardadas as regras seguintes: § 1º A medição e divisão serão feitas, quando o permittirem as circumstancias locais, por linhas que corram de norte ao sul, conforme o verdadeiro meridiano, e por outras que as cortem em angulos rectos, de maneira que formem lotes ou quadrados de 500 braças por lado demarcados convenientemente. § 2º Assim esses lotes, como as sobras de terras, em que se não puder verificar a divisão acima indicada, serão vendidos separadamente sobre o preço minimo, fixado antecipadamente e pago á vista, de meio real, um real, real e meio, e dous réis, por braça quadrada, segundo for a qualidade e situação dos mesmos lotes e sobras. § 3º A venda fóra da hasta publica será feita pelo preço que se ajustar, nunca abaixo do minimo fixado, segundo a qualidade e situação dos respectivos lotes e sobras, ante o Tribunal do Thesouro Publico, com assistencia do Chefe da Repartição Geral das Terras, na Provincia do Rio de Janeiro, e ante as Thesourarias, com assistencia de um delegado do dito Chefe, e com approvação do respectivo Presidente, nas outras Provincias do Imperio. (BRASIL, 1851)

Importante notar que o Estado passou a figurar como mediador da venda de terras, estabelecendo relação diferente do que ocorria no começo da colonização, em que a terra era vista como patrimônio do rei (domínio eminente). Agora, a terra liga-se a poder econômico, enquanto no início da colonização, ela dignificava privilegio decorrente das qualidades do pretendente (COSTA, 2010).

Como bem adverte Lima (1990), a Lei de Terras brasileira, no tocante às vendas, inspirou-se nos *public lands* dos Estados Unidos da América, que substituiu o sistema de concessões implantado pela Coroa Britânica.

Os fundos provenientes da venda de terras devolutas seriam utilizados, por força dos artigos 18 e 19, na continuidade dos esforços de demarcações de terras e para a “importação” de colonos livres, uma vez que após a abolição do trabalho escravo, o Estado passou a estimular a vinda de imigrantes europeus, especialmente para trabalhar nas lavouras da região sudeste:

Art. 18. O Governo fica autorizado a mandar vir annualmente á custa do Thesouro certo numero de colonos livres para serem empregados, pelo tempo que for marcado, em estabelecimentos agricolas, ou nos trabalhos dirigidos pela Administração publica, ou na formação de colonias nos logares em que estas mais convierem; tomando antecipadamente as medidas necessarias para que taes colonos achem emprego logo que desembarcarem. Aos colonos assim importados são applicaveis as disposições do artigo antecedente. Art. 19. O producto dos direitos de Chancellaria e da venda das terras, de que tratam os arts. 11 e 14 será exclusivamente applicado: 1º, á ulterior medição das terras devolutas e 2º, a importação de colonos livres, conforme o artigo precedente. (BRASIL, 1851)

Não se pode olvidar da desordem criada pelo regime das posses, remediada pela instituição do registro paroquial trazido pela novel lei e que, apesar de não possuir função cadastral, passou a ser importante fonte estatística e de informação.

A separação das terras particulares do domínio público e o início de um sistema de cadastramento de imóveis foram outros importantes legados da Lei de Terras. Proclamada como uma lei inauguradora, capaz de firmar a propriedade territorial e dar ao proprietário tranquilidade e seguridade, a Lei de terras não esteve acima da sociedade que a criou. Dos postulados de Wakefield, três foram consagrados expressamente pelo novo texto legal, quais sejam: a) a importação de trabalhadores, realizada pelo governo, para trabalhar por um período certo de tempo; b) a venda fora da hasta pública de terras por preços elevados; c) criação de um fundo de imigração, destinado a custear a vinda do maior número possível de imigrantes para o Brasil.

Ainda, é importante consignar que dois elementos formais essenciais passaram a integrar o negócio jurídico de concessão de terras no império: o contrato e o título. O mero contrato não aperfeiçoava a concessão, exigindo-se a presença do título. Tratava-se de formalidade essencial à transferência de terras, que foi até mesmo incorporada no Código Civil brasileiro de 1916, por Clóvis Beviláqua.

A concepção por detrás disso é a de que o título dá a segurança necessária à transação, além do que a sua transcrição gera a publicidade indispensável à sua concretização. Ora, não se pode afirmar taxativamente que a Lei de Terras fora um mero reflexo da inspiração baseada num modelo externo ou num resultado de elucubrações teóricas de dois redatores.

Isso porque, editada no mesmo ano que o Brasil pôs fim ao tráfico negreiro, a Lei de Terras não esteve automática e implicitamente associada à agenda da famosa transição do trabalho escravo para o livre, não foi apenas o resultado das clivagens partidárias do período e não refletiu como espelho os interesses dos cafeicultores fluminenses. Ela foi isso tudo e mais um pouco. Esteve imiscuída nas relações interpessoais, teve, sim, uma história e buscou salvaguardar postulados universais legitimadores do regramento jurídico que pretendeu consagrar. Se é na lei que se encontra a dupla representação do fato, pois o direito nasce do fato e ao fato se destina (REALE, 2009), a Lei de Terras considerou, sim, o passado para dar conta dos problemas dele advindos.

À Lei de Terras de 1850, seguiram-se o Decreto nº 1.318, de 30 de janeiro de 1854, o Regulamento de 8 de maio de 1854, a Portaria nº 385, de 19 de dezembro de 1855 e o Decreto nº 6.129, de 23 de fevereiro de 1876. Nesse conjunto de providências executivas se completa e aperfeiçoa, tanto pela parte técnica da agrimensura, quanto pela parte da organização

administrativa, o quadro regimental das terras devolutas, cujos contornos a Lei de Terras definitivamente traçou.

Indubitavelmente, foi um dos mais importantes diplomas jurídicos a tratar do tema da regularização fundiária, aplicando-se também aos posseiros. A confusão legislativa que se implantou desde o “descobrimento” do Brasil gerou consequências nefastas, sendo a principal delas o desarranjo patrimonial que vigora até os dias atuais (HAVRENNE, 2018).

A Lei de Terras e seus regulamentos, assim, conferem as bases legislativas para a disciplina jurídica da propriedade nos moldes liberais, ou seja, um direito absoluto, perpétuo, exercido sobre limites precisos, não condicionado pela gama de deveres que caracterizava o domínio sesmarial. Também a Lei Hipotecária (Lei 1.237, de 24 de setembro de 1864) teria importante papel neste processo de organização jurídica da propriedade privada, na medida em que consagrou a importância do registro de imóveis e a transcrição como modo de adquirir a propriedade imóvel, possibilitando que o patrimônio fundiário servisse como garantia de crédito nas relações entre fazendeiros.

Por fim, a necessidade do título de propriedade é um resquício burocrático remanescente do registro paroquial, sendo elemento imprescindível a atestar a propriedade. Como arremate final, o incentivo à formação do grande latifúndio, o caráter essencialmente econômico da posse/propriedade de terras e a sua ocupação desordenada são reflexos da forma pela qual se deu a ordenação territorial no país.

2.4 O tratamento constitucional e infraconstitucional conferido ao direito de propriedade após a Lei de Terras

Desde a promulgação da Lei de Terras, a questão fundamental da discriminação entre as terras públicas e as particulares e da regularização da propriedade territorial mostrou que as duas tendências (centralizadora e descentralizadora) agiam no Estado imperial.

A dubiedade do regulamento de 1854 em relação a essa polêmica era responsável pela paralisia que afetava todo o Serviço de Terras.

Essa paralisia era principalmente o efeito da resistência dos posseiros em acatar a legislação agrária que vinha para se impor num campo onde, até então, praticamente não havia restrições à apropriação particular. Fazia parte, portanto, das esperanças dos insatisfeitos com a política de terras e de mão-de-obra do Estado imperial a elaboração de uma nova política em

matéria de terras, que fosse sobretudo descentralizada, pois assim seria trazida mais para perto dos proprietários de terras – posseiros principalmente (SILVA, 2008).

Ora, a República era, antes de tudo, federalista. E, em matéria de terras devolutas, essas aspirações não deveriam ser barradas pelo papel que a nova Constituição definiria para a União nessa matéria. A questão de saber a quem caberia o domínio das terras devolutas – aos estados ou a União – era fundamental para a definição das políticas de concessão de terras e de introdução de imigrantes que se seguiriam.

Pois bem. Com o fim do regime monárquico em 1889, o Brasil passou para o processo de constituição de uma República. Entretanto, não separou as terras devolutas das terras particulares. Valendo-se dessa confusão, os fazendeiros continuaram se assenhoreando das terras públicas (COSTA, 2019).

De acordo com Costa (2019), ao longo do período de transição entre o Império e a República (1889-1891), as elites políticas editaram vários decretos muitos deles específicos sobre a questão fundiária, a exemplo do Decreto nº 451-B, de 31 de maio de 1890, que criou o sistema de registro imobiliário, conhecido como Registro Torrens⁴⁴, e o Decreto nº 720, de 05 de setembro de 1890, que contemplou a demarcação, medição e divisão da propriedade particular que se encontrasse em pró-indiviso.

Explica a pesquisadora que não foi à toa que esses Decretos antecederam a Constituição de 1891, pois havia nítida intenção ou preocupação com o cenário fundiário, que justificou naquele contexto provisório impor-se normas à frente da Constituição que estava em discussão pelo legislativo (COSTA, 2019). Nesse meio tempo, considerou-se os interesses das lideranças do Partido Republicano Paulista e, com o advento da Constituição Republicana de 24 de fevereiro de 1891 é que os Estados federados, paulatinamente, passaram a organizar seus serviços de terras, na medida em que referida Constituição transferira-lhe o controle sobre as terras devolutas, transição um tanto quanto problemática.

O Iluminismo e o Jusnaturalismo foram marcos de irrupção do formato clássico do direito de propriedade nos séculos XVIII e XIX.

A ideologia liberal e individualista representa o triunfo da racionalidade humana e de sua vocação para a liberdade. Portanto, concede-se ao sujeito de direito a possibilidade de manifestar-se livremente a sua vontade, em um contexto econômico propício à circulação do capital. Nesta vertente, o contrato e a propriedade triunfam como os dois grandes pilares do direito privado. No Estado liberal clássico, paradoxalmente, mantêm-se o tratamento absoluto da propriedade, resguardando-se o patrimônio da

⁴⁴ Cabe destacar que esse sistema de registro não foi obrigatório e a legislação mineira, posteriormente, tornou-o facultativo para os títulos de concessão de terras devolutas (COSTA, 2019).

burguesia dos arbítrios estatais, os quais motivaram a Revolução. (COSTA, 2019, 151).

Com efeito, a propriedade será alcançada conforme a capacidade e esforço de cada um e, na forma da Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão de 1789, terá garantia da exclusividade dos poderes de seu titular, como asilo inviolável e sagrado do indivíduo.

No Código Napoleônico de 1804, a propriedade era considerada um fato econômico de utilização exclusiva da coisa. As ideias, a princípio, revolucionárias, de liberdade e igualdade (formal) serviriam como esteio à ascensão da burguesia conservadora e à afirmação do sistema capitalista. Na mesma senda, o BGB alemão entra em vigor em 1900 exalando extremo rigor técnico e neutralizando qualquer ruptura ideológica com a lógica proprietária inaugurada cem anos antes. (FARIAS; ROSENVALD, 2017, p. 263).

Diante de todas essas circunstâncias e já influenciados pela mentalidade individualista, bebida nas leituras dos franceses e nos estudos em Coimbra, alguns juristas, entre nós, passaram a definir o direito das coisas sob inspiração de uma vontade absoluta. Assim, o Conselheiro Ribas, autor do primeiro manual de direito civil brasileiro, fê-lo: “o acto pelo qual o homem subordina o fim das cousas ao seu, ou estabelece o seu império exclusivismo e absoluto sobre ellas, é o que se denomina apropriação, e o direito que sobre ellas se adquire – propriedade.” (RIBAS, 1880, p. 325).

Outra contribuição que merece registro é a de Teixeira de Freitas, importante historiador do direito. Ele desenvolve uma interessante argumentação em prol da existência da propriedade privada, em termos jurídico-absolutos, invocando o artigo 179, §22 da Constituição Imperial de 1824 – genuíno exemplo, *avant-la-lettre*, de uma interpretação conforme, da moderna concepção do direito constitucional como guia e garante do direito privado, muitas décadas antes da Constituição alemã de Weimar. Outra importante antecipação foi o refinado conceito de domínio proposto no seu “Esboço”, que, pelo grau de abstração e precisão terminológica, daria a Freitas uma cadeira de honra na academia pandectista: Artigo 4.071. Domínio (direito de propriedade sobre coisas) é o direito real, perpétuo ou temporário, de uma só pessoa sobre uma coisa própria (art. 3.704, n. 1), móvel ou imóvel (artigos 387 a 410) com todos os direitos sobre sua substancia e utilidade, ou somente sobre a sua substância com alguns sobre sua utilidade. E a seguir o domínio perfeito é caracterizado como o direito real perpétuo de uma só pessoa sobre uma coisa própria, com todos os direitos sobre a substancia e utilidade (artigo 4.072).

Tais influencias desaguam no Código Civil brasileiro de Clóvis Beviláqua (1916), o qual agasalha toda essa gama ideológica, notadamente o legado francês: “artigo 524: A lei assegura ao proprietário o direito de usar, gozar e dispor de seus bens, e de reavê-los do poder de quem quer que, injustamente, os possua.” (BRASIL, 1916).

É nítida presença da construção napoleônica dos “poderes” ou “faculdades” cunhada a partir do legado medieval mesclado às formulas do individualismo e da propriedade como um direito natural, inviolável, absoluto e exclusivo.

No âmbito constitucional, a Constituição de 1891 não trouxe mudanças significativas em relação à Imperial de 1824, na medida em que também lhe atribuiu caráter absoluto (artigo 72), tal qual o Código napoleônico de 1804, já citado acima. Veja, *ipsis litteris*:

“Artigo 72- A Constituição assegura a brasileiros e a estrangeiros residentes no paiz a inviolabilidade dos direitos concernentes á liberdade, á segurança individual e á propriedade” e no “§ 17. O direito de propriedade mantem-se em toda a sua plenitude, salvo a desapropriação por necessidade, ou utilidade pública, mediante indemnização prévia. a) A minas pertencem ao proprietario do sólo, salvo as limitações estabelecidas por lei, a bem da exploração das mesmas; b) As minas e jazidas mineraes necessarias á segurança e defesa nacionaes e as terras onde existirem não podem ser transferidas a estrangeiros.”. (BRASIL, 1891).

Mais adiante, a Constituição Republicana de 1934, fruto do primeiro governo getulista e da Revolução de 1930, aprofundou um pouso mais na questão do direito de propriedade. Veja o que dispõe, *ipsis litteris*, o art. 113, §1º do referido documento:

“Art. 113 – A Constituição assegura a brasileiros e a estrangeiros residentes no País a inviolabilidade concernentes à liberdade, à subsistência, à segurança individual e à propriedade.
§ 17: É garantido o direito de propriedade, que não poderá ser exercido contra o interesse social ou coletivo, na forma que a lei determinar. A desapropriação por necessidade ou utilidade pública far-se-á nos termos da lei, mediante prévia e justa indenização. Em caso de perigo iminente, como guerra ou comoção intestina, poderão as autoridades competentes usar da propriedade particular até onde o bem público o exija, ressalvado o direito à indenização ulterior”. (BRASIL, 1934).

Ora, o interesse social ou coletivo servia com freio e contrapeso ao exercício do direito de propriedade. Sucede, porém, que a expressão “na forma que a lei determinar” foi, de certa forma, um limitador da eficácia, na medida em que o legislador ordinário omitiu-se na regulamentação desse dispositivo, criando uma espécie de “vácuo legislativo regulamentador”, talvez pelo curto tempo de vida dessa Constituição, logo substituída por outra em 1937, fruto

da manobra golpista de Getúlio Vargas de se manter no governo instalando, para tanto, a ditadura do Estado Novo.

Sob contexto autoritário e a pretexto de combater alegado plano comunista (Plano Cohen), Getúlio Vargas dissolve o Congresso Nacional, extingue partidos políticos e outorga a chamada “Carta de 1937”, que recebeu a alcunha de “Polaca”, em alusão aos espectros facistas poloneses e também mussolinistas, na Itália, consagrando, o chavão: “Vargas pai dos pobres e mãe dos ricos”.

Naturalmente que houve um retrocesso em relação às conquistas experimentadas em 1934, e com o direito de propriedade não foi diferente, na medida em que se lhe assegurou o caráter não-absoluto e admitindo referência ao seu conteúdo e limites definidos por leis. Veja o que dispõe o art. 122, *ipsis litteris*:

“Art. 122 – A Constituição assegura aos brasileiros e estrangeiros residentes no País o direito à liberdade, à segurança individual e à propriedade. § 14: o direito de propriedade, salvo a desapropriação por necessidade ou utilidade pública, mediante indenização prévia. O seu conteúdo e os seus limites serão os definidos nas leis que lhe regularem o exercício”. (BRASIL, 1937).

O texto não deixa dúvidas: houve supressão da limitação pelo interesse social e coletivo imposta no regime constitucional anterior. Assim, não se vê mais o caráter utilitário da propriedade, cujo direito foi demasiadamente esvaziado.

Com o fim da Segunda Grande Guerra e o fortalecimento dos sentimentos mundiais de erradicação dos regimes totalitaristas, a rejeição de Vargas ganha fôlego e o Estado Novo é derrubado por um golpe liderado pelos comandantes Góis Monteiro e Dutra e, a partir daí, dá-se início a uma nova experiência constitucional que culminaria com a promulgação da Constituição de 1946, de feições democráticas e resgate das conquistas e princípios federativos e liberais outrora insculpidos nas de 1891 e de 1934.

Portanto, a Constituição Federal de 1946, no que pertine à propriedade, tornou-a um direito inviolável, exceto no caso de desapropriação, como reza o art. 141 e, com mais cor, o art. 147, que evidencia claramente o tom social da nova Carta Política, segundo o qual “O uso da propriedade será condicionado ao bem-estar social. A lei poderá, com observância do disposto no art. 141, § 16, promover a justa distribuição da propriedade, com igual oportunidade para todos”.

É possível considerá-lo como um marco jurídico, na medida em que previu a desapropriação por interesse social e serviu de baliza para o legislador ordinário no trato da distribuição e igualdade do acesso à terra.

A experiência constitucional brasileira segue adiante com a Constituição de 1967, por exigência do Ato Institucional nº 04 fruto do Regime Militar, e, posteriormente, alterada pela EC de 1969, considerada materialmente uma outra constituição, cujo escopo era legalizar e institucionalizar o regime implantado, explicitar como fim da ordem econômica e social o princípio da função social da propriedade, evidenciando a necessidade de coexistência de interesses da sociedade e do proprietário, como extrai do art. 160, *ipsis litteris*: “A ordem econômica e social tem por fim realizar o desenvolvimento nacional e a justiça social, com base nos seguintes princípios: III - função social da propriedade”.

E mais, essa constituição considera a propriedade como direito inviolável da pessoa humana, portanto, pela primeira vez, é colocada tanto no rol dos direitos e garantias individuais quanto no título da ordem econômica e social.

A atual Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CRFB/1988) atribuiu forma normativa à função social da propriedade, que atua como modeladora do direito de propriedade e se estabelece como um direito social e um dever individual do proprietário. Veja, *ipsis litteris* o teor do artigo 5º:

Art. 5º - Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:
XXII - é garantido o direito de propriedade;
XXIII - a propriedade atenderá a sua função social. (BRASIL, 1988).

O Código Civil Brasileiro (Lei nº. 10.406/2002 trouxe inovação no artigo 1228, §1º ao enfatizar as finalidades socioeconômicas do direito de propriedade. Veja o texto literalmente:

Art. 1.228. O proprietário tem a faculdade de usar, gozar e dispor da coisa, e o direito de reavê-la do poder de quem quer que injustamente a possua ou detenha.
§ 1º O direito de propriedade deve ser exercido em consonância com as suas finalidades econômicas e sociais e de modo que sejam preservados, de conformidade com o estabelecido em lei especial, a flora, a fauna, as belezas naturais, o equilíbrio ecológico e o patrimônio histórico e artístico, bem como evitada a poluição do ar e das águas.

A titularidade inviolável e sacra do modelo napoleônico edificou um dogma que erigiu a propriedade absoluta como único modelo viável. Um único tipo de apropriação jurídico, concedido a partir de um dado técnico e posto pela norma. O direito subjetivo de propriedade se consolidou como primado dos direitos subjetivos patrimoniais, o direito real por excelência, em torno do qual gravita o direito das coisas.

E não é só. A “Constituição cidadã”, alcunha recebida por Ulisses Guimarães quando da sua promulgação, avança e lança luzes sobre as funções sociais e econômicas das propriedades urbanas e rurais, como visto no capítulo anterior, inclusive sobre as terras indígenas e assim por diante.

CAPÍTULO III – PROCESSOS DE TERRITORIALIZAÇÃO E EFEITOS DA REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA RURAL NO NORTE DO ESTADO DE MINAS GERAIS: MEMÓRIAS DE EXPROPRIAÇÃO

3.1 Breve digressão legislativa da questão fundiária no Estado de Minas Gerais

O território de Minas Gerais ocupa uma zona central média no Brasil, circunstância que o leva a ser chamado de coração do país (COSTA, 2002) ou considerá-lo, como quer Senna (1926, p. 23), “o núcleo territorial poderoso onde se conserva, com mais vigor, o sentimento da nacionalidade”. O seu território, por essa centralidade “ajunta de tudo, os extremos, delimita, aproxima, propõe transição, une ou mistura: no clima, na flora, na fauna, nos costumes, na geografia, lá se dão encontro, concordemente, as diferentes partes do Brasil” (ROSA, 1978, p. 217).

A sociedade mineira – que, nesse território diverso, se consolidou com uma sociedade distinta das até então vigentes na antiga colônia de Portugal (COSTA, 2002) – foi constituída, na lição de Prado Júnior (1976, p. 37 e 39), por frentes de expansão colonial distintas: “o bandeirismo predador de índios e prospector de metais e pedras preciosas [...] [e, por outro lado, pela] marcha progressiva das fazendas de gado no sertão nordestino”.

De outra forma, Manuel Diégues Júnior (1960), ao caracterizar as Regiões culturais do Brasil, informa que o processo de ocupação humana – sistema de relações que se estabeleceram entre os homens e o meio – criou ambientes distintos, conferindo a cada região um quadro cultural específico. Para esse autor, em Minas Gerais, confluíram dois processos distintos: um que teve nos currais, e depois nas fazendas de criação, o seu principal centro social, em cuja sociedade que aí se formou “teve no vaqueiro o seu tipo humano característico” (DIEGUES JÚNIOR, 1960, p. 20). E outro que se caracterizou pela “formação de arraiais de mineração, ambiente de riqueza, de fausto de vida social intensa [...], [onde] criaram-se condições culturais próprias [...] sob cuja influência se verifica o processo de vida regional” (DIEGUES JÚNIOR, 1960, p. 21).

Olhados na existência de duas formações históricas e duas temporalidades distintas, a sociedade e o território mineiros apresentam-se cindidos no imaginário social brasileiro, não pela diversidade de identidades culturais aí existentes, mas pela existência de duas regiões mentais distintas: Minas Gerais e Sertão Mineiro (COSTA, 2002).

Rosa (1978), ao caracterizar essa mesma sociedade e esse mesmo território, afirma que “seu orbe é uma pequena síntese, uma encruzilhada; pois Minas Gerais é muitas. São pelo menos, várias Minas” (1978, p. 218). Para ele, existem muitas Minas:

1) “a Minas geratriz, a do ouro, que evoca e informa, e que lhe tingiu o nome”; 2) “a Mata cismontana, molhada ainda de marinhos ventos, agrícola ou madeireira, espessamente fértil”; 3) “o Sul, cafeeiro, assentado na terra-roxa de declives ou em colinas que européias se arrumam, quem sabe uma das mais tranqüilas jurisdições da felicidade neste mundo” (grifos no original); 4) “o Triângulo, saliente avançado, reforte, franco”; 5) “o Oeste, calado e curto nos modos, mas fazendeiro e político, abastado de habilidades”; 6) “o Norte, sertanejo, quente, pastoril, um tanto baiano em trechos, ora nordestino na intratabilidade das caatingas, e recebendo em si o Polígono das Secas” (grifos no original); 7) “o Centro corográfico, do vale do rio das Velhas, calcário, ameno, aberto à alegria de todas as vozes novas” e, finalmente, 8) “o Noroeste, dos chapadões, dos campos-gerais que se emendam com os de Goiás e da Bahia esquerda, e vão até ao Piauí e ao Maranhão ondeantes” (ROSA, 1978, 218).

Em Minas Gerais, a questão fundiária ganhou impulso com a Constituição Estadual de Minas Gerais de 15 de junho de 1891, que, em seu artigo 3º, parágrafo 17, repetiu o princípio da defesa da propriedade privada em sua plenitude emanada da primeira Constituição da República, em 1891.

Naquele contexto, o governo federal abriu mão da implementação de uma política de ocupação de terras devolutas entre 1897 e 1911, deixando-a a cargo dos governos estaduais e atendendo aos anseios das oligarquias regionais. A virada do século XIX para o século XX foi um contexto singular de transformações políticas e disputas pelo controle do poder por parte das elites agrárias brasileiras que, conseqüentemente, se refletiram no ordenamento jurídico e no controle sobre as terras do país.

Em Minas Gerais e, especificamente no Norte de Minas, como já advertiu Costa (2017), o ordenamento territorial possui um marco próprio no final do século XVII, quando ainda estava sob o domínio dos limites das Capitânicas de Pernambuco e Bahia e a região só ganhou destaque com a descoberta dos corpos minerários na região diamantífera, despertando atenção para a definição dos limites da Capitania de Minas Gerais, fundação de Vilas e demarcação da jurisdição das freguesias, para que, com isso, pudessem imprimir maior controle sobre as glebas a serem exploradas pela mineração

Para Carrara (1999), a fase inicial da ocupação do solo de Minas Gerais baseou-se nas cartas de sesmarias concedidas entre 1674 e 1739, e nas escrituras de compra e venda de imóveis rurais registradas no notariado da vila de Mariana, entre 1711 e 1741.

No que tange à regulação e ao ordenamento fundiário no período colonial, a Ordem Régia de 14 de abril de 1738, foi apontada por Carrara, como a origem do levantamento fundiário em Minas Gerais:

Ordem Régia de 13.04.1738, ao Governador de Minas para que em todas as Vilas da Capitania mande publicar por bando (de 14 de maio de 1738) e editais, *porque venha a notícia de todos os moradores, que aqueles que se acharem de posse de algumas terras sem títulos, lhas peçam de sesmaria, para se lhe darem na forma das Ordens Reais, que foram no termo de um ano com a cominação, de que passando ele, ninguém se poderá valer da posse, que tiver sem título de sesmaria; e se darão as terras assim possuídas a quem as pedir.* Esta Ordem Régia provocou um verdadeiro levantamento fundiário da Capitania, a partir de 1739. Por fim, as últimas Ordens Régias que cristalizavam todos os procedimentos anteriores: as Ordens Régias (28.03.1743, 16.04.1744 e 11.03.1754) ordenando que a diligência das posses e demarcações das sesmarias se cometessem aos Intendentes, e que nas concessões das sesmarias se executasse o determinado por Resolução do Conselho Ultramarino de 15.03.1731, que de outra sorte não se confirmariam as cartas. Esta Resolução determinou ainda que as sesmarias a serem concedidas em terras onde houvesse minas, e nos caminhos para elas, fossem de meia légua em quadra. No sertão seriam de três léguas, ouvidas as Câmaras dos sítios a que pertencessem. As que se dessem nas margens dos rios caudalosos que se descobrissem pelos sertões e necessitassem de barcas para se atravessarem, não seriam dadas de sesmarias mais que de uma só margem do porto, reservada a outra ao menos meia légua para uso público. (CARRARA:1999:20)

No limiar da República, antes da Constituição Estadual de 1891, foram editados dois Decretos relevantes: o de nº 174, de 23 de agosto de 1890, que regulou a arrecadação do produto da venda de terras no Estado de Minas Gerais; e o de nº 179, de 30 de agosto de 1890 que tratou da destinação das terras devolutas estaduais às elites escravagistas que tinham ficado sem os trabalhadores escravos com a abolição e aos novos capitalistas que se implantavam no campo.

A primeira Lei de Terras do Estado de Minas Gerais (Lei nº 27 de 25 junho de 1892) regulou a medição e demarcação das terras devolutas, na esteira da Lei de Terras federal de 1850. A partir daí houve uma sucessão e atos normativos, tantas leis e tantas modificações que revelavam um elevado grau de irregularidade no perfil rural das terras mineiras, merecendo destaque a Lei Estadual nº 4278 de 21/11/1966 regulamentada pelo Decreto nº 10.160 de 30/11/1966, que criou a Fundação Rural Mineira – Colonização e Desenvolvimento Agrário (RURALMINAS), a qual passou a representar o Estado nos processos de legitimação de propriedade e na discriminação de terras públicas dominicais e devolutas.

Mais adiante, foi promulgada a Lei Estadual nº 11.020, de 08 de janeiro de 1993, regulamentada pelo Decreto nº 30.801, de 28 de junho de 1993, dispondo sobre terras devolutas do Estado e, na esteira da Lei de Terras de 1850, conceituando-as como as que lhe foram

transferidas pela Constituição da República de 1891 e que não se compreendam entre as do domínio da União por força da Constituição de 1988 (artigo 1º). Essa Lei é serve de base para os processos de titulação individual, como será visto mais adiante.

As Leis 13.468 de 17/01/2000 e nº 14084 de 06/12/2001, criaram o Instituto de Terras do Estado de Minas Gerais (ITER), transferindo atribuições que eram exercidas pela RURALMINAS, também, adequando a administração pública mineira aos demais estados brasileiros

O Decreto nº 43799, de 30/04/2004 criou o Grupo de Trabalho Interinstitucional para a Regularização Fundiária de Unidades de Conservação e para Identificação de Terras Devolutas de Interesse Ambiental (GIUC).

A Lei nº 21.147, de 14 de janeiro de 2014, regulamentada pelo Decreto nº 46.671/2014, instituiu a política estadual para o desenvolvimento sustentável dos povos e comunidades tradicionais de Minas Gerais e é utilizada para a titulação coletiva, como se verá no terceiro capítulo.

A Lei 22.293 de 20 de setembro de 2016 extinguiu a RURALMINAS e transferiu suas atividades para a Secretaria de Estado de Agricultura, Pecuária e Abastecimento (SEAPA), Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural do Estado de Minas Gerais (EMATER) e Secretaria de Estado de Desenvolvimento Agrário (SEDA).

Por meio da Lei nº 23.304, de 31 de maio de 2019, promoveu-se uma reforma administrativas no Estado de Minas Gerais e uma das medidas determinadas foi a extinção da SEDA e a criação da Secretaria de Estado de Agricultura, Pecuária e Abastecimento (SEAPA), cujas atribuições são exaustivamente regulamentadas pelo Decreto 47783, de 06/12/2019. Em aprofundamento, encontra-se a Subsecretaria de Assuntos Fundiários que é formada pela Superintendência de Arrecadação e Gestão Fundiária e Superintendência de Regularização Fundiária, esta última integrada pelas Diretorias de Fomento Fundiário e Titulação de Terras.

Portanto, esses são os principais marcos legais que regulamentam a estrutura fundiária em Minas Gerais, restando a certeza de que o percurso da regularização fundiária ainda será longo, penoso e que requer atenção, seja para remediar os vícios existentes, seja para evitar novos focos de irregularidade.

3.2 Territorialidade, tradição e memórias de expropriação

A imensa diversidade sociocultural do Brasil é acompanhada por uma extraordinária diversidade fundiária. As bases teóricas do pluralismo jurídico, segundo as quais o direito produzido pelo Estado não é o único, ganharam vigor a partir da CRFB/1988. Juntamente com elas e com as críticas ao positivismo, que historicamente confundiu as chamadas minorias dentro da noção de povo, também foi contemplado o direito à diferença, enunciando o reconhecimento de direitos étnicos.

As múltiplas sociedades indígenas e quilombolas, as chamadas “terras de preto”, “terras de santo” e as “terras de índio” de que fala Almeida (1989) e os caboclos, caipiras, campeiros, jangadeiros, pescadores como querem Diegues e Arruda (2001), sem olvidar dos veredeiros, vazanteiros, apanhadores de flores, caatingueiros, quilombos sanfranciscanos, indígenas e geraizeiros, todos eles integrantes dos chamados “sete povos” (DAYRELL, 2019), tão próximos à realidade norte mineira.⁴⁵

O diálogo que avançou o limiar do novo milênio já estava colhendo os frutos da eclética Constituição cidadã e trouxe à baila um novo ingrediente: a perspectiva antropológica dos territórios.

O caldo teórico-argumentativo que se formou a partir daí serviria de lastro para a criação da Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais (PNPCT)⁴⁶, instituída em 2007, por meio do Decreto nº 6.040, numa clara demonstração da relação entre fato-norma, como visto no primeiro capítulo.

⁴⁵ Para um interessante mergulho etnográfico na história dos povos e comunidades tradicionais que vivem no Norte de Minas Gerais e na Serra do Espinhaço e uma melhor compreensão de todo o debate que permeia o tema, remete-se o leitor à tese de doutoramento apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Social (PPGDS) da Universidade Estadual de Montes Claros – UNIMONTES: DAYRELL, Calos Alberto. **De nativos e de caboclos: reconfiguração do poder de representação de comunidades que lutam pelo lugar**. Tese de Doutorado. Montes Claros/Unimontes, PPGDS, 2019.

⁴⁶ De acordo com informações colhidas do sítio eletrônico do Ministério do Meio Ambiente (<https://www.mma.gov.br/desenvolvimento-rural/terras-ind%C3%ADgenas,-povos-e-comunidades-tradicionais#:~:text=A%20Pol%C3%ADtica%20%C3%A9%20uma%20a%C3%A7%C3%A3o,sua%20identidade%2C%20suas%20formas%20de>), a Política é uma ação do Governo Federal que busca promover o desenvolvimento sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais, com ênfase no reconhecimento, fortalecimento e garantia dos seus direitos territoriais, sociais, ambientais, econômicos e culturais, com respeito e valorização à sua identidade, suas formas de organização e suas instituições. As ações e atividades voltadas para o alcance dos objetivos da Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais ocorrem de forma intersetorial e integrada. Desta forma, compete à Comissão Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais - CNPCT, criada pelo Decreto de 13 de julho de 2006, coordenar a implementação desta Política. A comissão é composta por quinze representantes de órgãos e entidades da administração pública federal e quinze representantes de organizações não-governamentais e é presidida pelo representante do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome – MDS. Dentre os membros da sociedade civil da CNPCT estão representantes dos povos faxinalenses, povos de cultura cigana, povos indígenas, quilombolas, catadoras de mangaba, quebradeiras de coco-de-babaçu, povos de terreiro,

A renovação da teoria da territorialidade à luz da Antropologia parte de uma abordagem segundo a qual a conduta territorial como parte integral de todos os grupos humanos, para além dos limites geográficos. Nessa ordem de ideias, Little (2002, p. 253) compreende a territorialidade como o “esforço coletivo de um grupo social para ocupar, usar, controlar e se identificar com uma parcela específica de seu ambiente biofísico, convertendo-a assim em seu ‘território’ ou *homeland*.”

Portanto, o território pode, sim, ser visto como um produto das condutas de territorialidade de um grupo social, isto é, uma resultante de processos sociais e políticos historicamente concatenados. Daí o porquê de Little (2002) valer-se das noções de “condutas de territorialidade” e de “cosmografia” para justificar que, sem a historicidade dos grupos, nessas dimensões culturais, não se pode compreender o processo de formação dos territórios e, por via lógica, das territorialidades.

As transformações experimentadas pelo Brasil nos últimos séculos estão imbricadas com os incessantes processos de expansão de fronteiras. Com efeito, a história das fronteiras em expansão no Brasil e no Norte de Minas Gerais é, necessariamente, uma história territorial, já que a expansão de um determinado grupo social, com sua própria conduta territorial, entra em choque com as territorialidades dos grupos que aí residem (LITTLE, 2002).

Nesse (re)fluxo, pode-se identificar as origens dos chamados “processos de territorialização” (OLIVEIRA, 1998) que emanam de contextos intersocietários de conflito, nos quais a conduta territorial surge quando as terras de um grupo estão sendo invadidas, numa dinâmica em que, sob o ponto de vista interno, a defesa do território torna-se um fator de agregação do grupo ao passo que, externamente, as pressões exercidas por outros grupos classes dominantes molda (ou impõem) outras tipologias territoriais.

Esse enfoque nos espaços intersticiais e nos distintos tipos de invisibilidade não deve ocultar um fato inegável: a partir de uma macroperspectiva fundiária, o resultado geral do processo de expansão de fronteira foi a instalação da hegemonia do Estado-nação e suas formas de territorialidades. Mesmo que esse processo não tenha sido homogêneo nem completo, como acabamos de ver, a nova entidade territorial do Estado-nação impôs-se sobre uma imensa parcela da área que hoje é o Brasil, de tal forma que todas as demais territorialidades são obrigadas a confrontá-la. (LITTLE, 2002, p. 257).

comunidades tradicionais pantaneiras, pescadores, caiçaras, extrativistas, pomeranos, retireiros do araguaia e comunidades de fundo de pasto. O Ministério do Meio Ambiente (MMA), por meio da Secretaria de Extrativismo e Desenvolvimento Rural Sustentável/Departamento de Extrativismo, exerce a função de Secretária-Executiva da CNPCT. (Fonte: <https://www.mma.gov.br>).

É nesse contexto de intencional afastamento da lógica fundiária estribada na teoria clássica da propriedade privada vista no primeiro capítulo ou ainda da ortodoxia do campesinato marxista⁴⁷, é que o presente trabalho se propõe a analisar os processos de territorialização tanto no que se refere aos efeitos de uma regularização fundiária rural individual (concessão de títulos privados) quanto de uma regularização fundiária rural coletiva, relacionada ao reconhecimento e à titulação de terras aos povos e comunidades tradicionais.

Costa Filho (2013, p. 10), traz uma noção preambular de povos e comunidades tradicionais como “grupos culturalmente diferenciados, que possuem condições sociais, culturais e econômicas próprias, mantendo relações específicas com o território e com o ambiente no qual estão inseridos”.

Ele também apresenta uma interessante abordagem compreensiva dos territórios tradicionais como os lugares de dimensões simbólicas onde são impressos os acontecimentos ou fatos que mantem viva a memória do grupo (COSTA FILHO, 2013). Além disso, é no território que se encontram os ancestrais enterrados, os espaços sagrados e é também onde é determinado o modo de vida tradicional e se configura como um lugar onde é passado os saberes locais.

Portanto, as conexões específicas que esses grupos estabelecem com as terras tradicionalmente ocupadas e seus recursos naturais fazem com que esses lugares sejam mais do que terras ou simples bens economicamente apreciáveis e passam a assumir, assim, a qualificação de território.

Por isso que se diz que o território implica dimensões simbólicas. Nele estão impressos os acontecimentos ou fatos históricos que mantêm viva a memória do grupo; nele estão enterrados os ancestrais e encontram-se os sítios sagrados; ele determina o modo de vida e a visão de homem e de mundo; o território é também apreendido e vivenciado a partir dos sistemas de conhecimento locais, ou seja, não há povo ou comunidade tradicional que não conheça profundamente seu território (SILVEIRA, 2014).

Com frequência, os territórios de povos e comunidades tradicionais ultrapassam as divisões político-administrativas (municípios, estados). Um território tradicional pode, assim, como bem explica Silveira (2014), encontrar-se na confluência de dois, três ou mais municípios, estados ou mesmo países. Portanto, nesse contexto, é preciso considerar e respeitar a

⁴⁷ Para um melhor aprofundamento nos estudos sobre o campesinato, das relações cidade-campo e a aliança operário-camponesa, remete-se à leitura de: CUNHA, Paulo Ribeiro da. **O campesinato, a teoria da organização e a questão agrária: apontamentos para uma reflexão**. São Paulo: Expressão Popular, 2012.

distribuição demográfica tradicional desses povos, quaisquer que sejam as unidades geopolíticas definidas pelo Estado.

Por força dessa circunstância, não se pode reduzir o lugar a um mero local, como já advertiu Escobar (2005). O lugar se faz na conexão com os outros lugares e tantos outros processos englobantes – “cosmovisão” (ESCOBAR, 2005). Com efeito, sob a perspectiva dessa categoria lugar, e, conseqüentemente, do território tradicional, é que se pode compreender, com mais facilidade, as noções de tempo e espaço, as reivindicações de não isolamento dos grupos sociais enfim, romper com as amarras típicas de uma zona de conforto que só enxerga o que não se tem, o que nos falta, enfim, a ausência de algo. Daí a necessidade premente de mirar a nossa lente para o processo social de territorialização.

Pois bem. Já sob um novo contexto histórico, social e legislativo, Brandão (2010), a partir de suas pesquisas na região do Norte de Minas Gerais, define comunidades tradicionais como:

Grupos sociais locais que desenvolvem: a) dinâmicas territoriais de vinculação a um espaço físico que se torna território coletivo pela transformação da natureza por meio do trabalho de seus fundadores que nele se instalaram; b) um saber peculiar, resultante das múltiplas formas de relações integradas à natureza, constituído por conhecimentos, inovações e práticas gerados e transmitidos pela tradição ou pela interface com as dinâmicas da sociedade envolvente; c) uma relativa autonomia para a reprodução de seus membros e da coletividade como uma totalidade social articulada com o “mundo de fora”, ainda que quase invisíveis; d) reconhecimento de si como uma comunidade presente herdeira de nomes, tradições, lugares socializados, direito de posses e proveito de um território ancestral; e) a atualidade pela memória da historicidade de lutas e de resistência no passado e no presente para permanecerem no território ancestral; f) a experiência de vida em um território cercado e/ou ameaçado; g) estratégias atuais de acesso a direitos, a mercados de bens menos periféricos e à conservação ambiental. (BRANDÃO, 2010, p. 360-361).

Como dito no início deste tópico e mais uma vez retomando o pensamento de Little (2002), a diversidade sociocultural do Brasil se traduz, entre outros aspectos, pela pluralidade de formas de uso e apropriação do ambiente ou de territorialidades específicas mantidas por sociedades indígenas, comunidades quilombolas, caboclas, caiçaras, sertanejas, pantaneiras, varjeiras etc, que tendem a ser catalogadas sob a denominação de povos tradicionais, à luz da dimensão fundiária, que esses grupos têm em comum, segundo Little (2002) é a defesa de seus direitos territoriais.

Os povos e comunidades tradicionais são, portanto, na esteira da lições de Litte (2002), grupos culturalmente diferenciados, dotados de condições sociais, culturais e econômicas que lhe são próprias, relacionando-se especificamente com o território e com o

meio ambiente em que estão inseridos. Preservam a sustentabilidade e, por isso mesmo, a sobrevivência das gerações presentes sob os aspectos físicos, culturais e econômicos, assegurando as mesmas possibilidades para as gerações vindouras.

São povos que ocupam ou reivindicam seus territórios tradicionalmente ocupados, seja essa ocupação fruto de ocupação temporária ou permanente, não importa. Os seus integrantes ostentam modos de ser, fazer e viver distintos dos da sociedade em geral, suficientes para que se autorreconheçam como depositários e titulares de identidades e direitos próprios.

Eles beneficiam a coletividade nacional e também mineira, pois, ao abrangerem modos próprios de vida, relações territoriais, preservação da memória, história e patrimônio cultural material e imaterial, saberes tradicionais no uso de recursos naturais, o reconhecimento formal e a promoção dos seus direitos reduzem a desigualdade e promovem a dignidade da pessoa humana e da justiça social.

De acordo com o citado Decreto 6.040, de 7 de fevereiro de 2007, povos e comunidades tradicionais podem ser definidos como grupos culturalmente diferenciados e que se reconhecem como tais, que possuem formas próprias de organização social, que ocupam e usam territórios e recursos naturais como condição para sua reprodução cultural, social, religiosa, ancestral e econômica, utilizando conhecimentos, inovações e práticas gerados e transmitidos pela tradição (artigo 3º, §1º).

Assim, o conceito de povos tradicionais possui tanto uma dimensão empírica como uma dimensão política. Afigura-se como um mecanismo analítico pertinente para a realidade brasileira atual e também como instrumento estratégico no campo das lutas territoriais dos grupos sociais que buscam o reconhecimento da “legitimidade de seus regimes de propriedade comum e das leis consuetudinárias que os fundamentam” (LITTLE, 2002, p. 18).

Ainda se pode verificar, na atualidade, contextos intersocietários de conflito (OLIVEIRA, 1998) dos quais grande parte desses dos grupos tradicionais e também pessoas individualmente consideradas são protagonistas de processos de reivindicação ou reconversão de seus territórios anteriormente expropriados, ou ainda sob algum tipo de ameaça.

Do ponto de vista histórico, cabe ressaltar que esses povos e comunidades são marcados pela exclusão não somente por fatores étnico-raciais, mas, sobretudo, pela dificuldade de acessar as terras por eles tradicionalmente ocupadas, em grande medida usurpadas por particulares, por interesses desenvolvimentistas ou até pelo próprio Estado.

Registra-se que, com o advento da Lei de Terras, que estabelece a necessidade de registro cartorial e de documento de compra e venda para configurar a dominialidade, instaurou-se uma discrepância no acesso e manutenção da terra por comunitários no meio rural. A

Constituição Federal de 1891, como visto no segundo capítulo, transferiu para os Estados da Federação as ditas terras devolutas, sobre as quais até então não havia sido reclamada a propriedade, reconhecendo o “direito de compra preferencial” pelos posseiros.

Hodiernamente, as formas de expropriação de territórios, como será visto mais adiante, abrangem interesses do agronegócio, processos de exploração minerária, criação de unidades de proteção integral e outros empreendimentos.

No estado de Minas Gerais, tem-se os povos indígenas, as comunidades quilombolas, os pescadores artesanais, os povos de terreiro, os geraizeiros, os vazanteiros (moradores tradicionais da vazante, que sempre consorciaram o uso de terras altas e baixas, atualmente restritos a ilhas e pequenas parcelas de terra nas beiras de grandes rios que cortam o estado), os veredeiros (que ocupam, usam e preservam tradicionalmente as veredas, subunidade do bioma cerrado/gerais), os apanhadores de flores sempre-vivas, os faiscaidores (que exercem o garimpo artesanal), entre outros.

Dessa forma, Brandão (2010) aponta o ponto central densamente recorrente nas histórias das comunidades tradicionais, qual seja: a memória de lutas passadas e o processo de resistência. Essa memória envolve as frentes expropriadoras do passado mais remoto ou mais próximo.

A geração atual sucede em linhas direta uma ou algumas gerações que não apenas chegaram “aqui”, povoaram, socializaram e significaram” este lugar”, mas também resistiram a passadas ou até mesmo a presentes e ativas situações de cercamentos, de ameaça, de expropriação ou mesmo de conflitos armados aberto, com jagunços ou com policiais florestais armados. (BRANDÃO, 2010, p.359).

Nessa esteira, discorrer-se-á um pouco sobre as memórias de expropriações citadas por Brandão (2010) a partir de três tempos principais: “tempo do agrimensor”, “tempo da RURALMINAS” e “tempo dos parques” para se chegar ao “tempo de agora”, com uma abordagem das políticas públicas empreendidas pelo Estado de Minas Gerais no tocante à regularização fundiária rural de terras devolutas. Para tanto, faz-se necessário uma brevíssima retomada da história territorial brasileira a partir da Lei de Terras e os seus efeitos concretos.

3.3 Tempo do Agrimensor

A Lei de Terras, como ficou conhecida a Lei nº 601, de 18 de setembro de 1850, consagrou vários dispositivos em relação ao acesso à terra no país. Continuará em vigor durante todo o período da República Velha, com pouquíssimas alterações, até meados de 1930.

Como visto no segundo capítulo desta dissertação, a grande diferença da referida Lei de Terras para o regime de sesmarias que antes vigorava foi: o acesso à terra agora não se daria por meio de “concessões” da Coroa ou do Poder Público, mas exclusivamente por meio de compra e, em relação às terras devolutas, estabeleceu-se que: a) a compra era a única forma legal de adquiri-las; b) seriam definidas por exclusão das terras particulares; c) haveria uma reserva de terras devolutas para fins de colonização, fundação de povoações, aberturas de estradas, construção naval.

É o tempo em que o território nacional brasileiro passa por uma regularização fundiária sob a coordenação do império. Esta legislação foi instituída para proteger a elite econômica agrária, no seu monopólio sobre a terra, contra a apropriação através da posse. Mecanismo político excludente foi construído para impedir que os escravos, quando libertados e as populações despossuídas se apropriassem de áreas territoriais não ocupadas. Com esta lei, a terra só poderia ser ocupada por compra e venda ou por autorização do Imperador. As terras ainda não ocupadas passaram a ser propriedade do Estado e só poderiam ser adquiridas através da compra nos leilões mediante pagamento à vista, e quanto às terras já possedidas, estas podiam ser regularizadas como propriedade privada. (ARAÚJO, 2009, p. 138).

Ainda, é importante recapitular que dois elementos formais essenciais passaram a integrar o negócio jurídico de concessão de terras no império: o contrato e o título. O mero contrato não aperfeiçoava a concessão, exigindo-se a presença do título. Tratava-se de formalidade essencial à transferência de terras, que foi até mesmo incorporada no Código Civil brasileiro de 1916, por Clóvis Bevilácqua. O título dá a segurança necessária à transação, além do que a sua transcrição gera a publicidade indispensável à sua concretização.

Com esta nova perspectiva, a terra transforma-se numa valiosa mercadoria, capaz de gerar lucro tanto por seu caráter específico quanto pela sua capacidade de produzir outros bens. Assim, no Brasil também o caráter comercial passa a preponderar com esta regulamentação, quando na teoria, a obtenção de glebas passou a ser definida exclusivamente pela compra e venda (MEDEIROS, 2002).

A grande faceta da Lei de Terras de 1850, segundo Silveira (2014), foi construir ferramentas de facilidades e acesso para uma determinada classe social e dificuldades para a

maioria das pessoas existentes neste período. De outra banda, mesmo com a engenharia da classe dominante e com os inúmeros conflitos sociais fundiários, os escravos fugidos, imigrantes e pessoas livres sem cacife político e condições econômicas tiveram o acesso à terra nesse período, principalmente, por meio da abertura de novas fronteiras para agricultura, pecuária e extrativismo no Brasil. (SILVEIRA, 2014).

As antigas sesmarias que não foram registradas em 1850 tornaram-se terras devolutas pelas definições da Lei de Terras. Posteriormente fazendeiros passam a solicitar a regulamentação das terras que ocupavam dando origem a conflitos entre famílias mais influentes e os sertanejos, neste momento os fazendeiros ganham expressão.

Com a República surge a figura do Coronel, grande fazendeiro que, recebendo apoio do governo, exercia controle sobre a região onde estava estabelecido. Importava aos Coronéis a representação política, ou seja, congregar um maior número de pessoas sob seu domínio, pois quanto maior o seu poder político, maior a sua capacidade de negociar com o próprio governo e também a sua influência na região. Neste intuito os coronéis estabeleciam relações de troca e favor, beneficiavam pessoas do seu grupo e negligenciavam aqueles que não se subjugavam. Quando as pessoas precisavam tinham que recorrer àqueles que representavam, ao mesmo tempo, o poder econômico, a lei e a justiça. (ARAÚJO, 2009).

De acordo com a pesquisa de Araújo (2009), no norte de Minas Gerais, a Lei de Terras só teve grande efeito com a chegada dos agrimensores, isso por volta de 1920. Esse período, que marca os efeitos da Lei de 1850, são nominados pelos diversos estudos sobre a região norte mineira como: o “tempo dos fazendeiros” Costa (1999); da “domesticação do sertão” Pimentel (1997); como o “tempo do cercamento” e “tempo da grilagem, do afazendamento e tempo do apertamento” Costa Filho (2009) e ‘tempos dos coronéis”

Na opinião de Costa (1999), o “tempo dos fazendeiros” marca a ruptura do modo de vida e a perda de domínio territorial das comunidades tradicionais negras. Sou outra perspectiva, essa época é também marcada na memória social como um tempo de violência e sofrimento (SILVEIRA, 2014).

“O tempo da divisão/cercamentos/encurralamento/apertamento/medição inicia-se depois da Lei de terras 1850, mais especificamente a partir do seu regulamento em 1854, que estabeleceu as regras para a medição e a regulamentação das terras públicas e privadas. É importante destacar que os cercamentos e as medições de terras ocorreram em diferentes épocas, com maior e menor intensidade, nas diferentes regiões de todo Brasil. Os cercamentos implicavam na prática dos fazendeiros ou posseiros cercarem grandes áreas de terras devolutas que poderiam ou não ser regulamentadas. Esses cercamentos resultaram no encurralamento de populações que realizavam a prática da terra solta. Já as medições ou divisões eram o procedimento

legal para regulamentar as posses de terras depois da lei de 1850.” (SILVEIRA, 2014, p. 40).

Esse *modus operandi* de regularização ficou conhecido também pelos relatos da oralidade como “o tempo do agrimensor”, como explicita Silveira (2014) em sua dissertação. Segundo a pesquisadora, em Minas Gerais, mais especificamente, na região norte mineira apontou-se, a partir dos estudos realizados, três fases significativas da medição de terras: a primeira, com início por volta de 1920 a 1930; uma segunda entre 1933 a 1960 e a terceira com a chegada da RURALMINAS na década de 1970.

Silveira (2014) aponta que a primeira fase do tempo da medição decorreu da iniciativa de estudantes de engenharia da escola mineira de Ouro Preto. Esses acadêmicos adentraram sertão a fora prestando serviço como agrimensores para regularização das posses.

É sob tal cenário que surge a figura de Antônio Dó, uma espécie de Lampião do norte de Minas, o qual foi convocado em diversas oportunidades, juntamente com seu bando, para interferir em litígios fundiários em toda região, com no famoso caso de “Brejo dos Crioulos”.⁴⁸

A conduta do agrimensor é recorrentemente descrita nos trabalhos que envolvem conflitos por terra, como os de: Fonseca (2006), Martins (2010), Silva (1996) e Costa (1999). O trabalho dos agrimensores em grande medida serviu para oprimir e expulsar os posseiros legítimos das terras, os únicos que tinham real direito de regularização territorial perante a lei.

O segundo momento remonta o ano de 1933 quando chegou à região de Gameleira (hoje Janaúba), uma cepa de engenheiros e agrimensores enviados pelo Governo estadual para medir, delimitar e documentar as terras devolutas. De acordo com Santos Neto (2010), o mister desses medidores ficou conhecido como “a divisão”, sendo certo que o primeiro hotel da região fora construído exclusivamente para hospedá-los, sob as expensas do Estado.

Explica Silva (1996) que, na luta entre grileiro e posseiro, ou entre posseiros, a judicialização não era a melhor saída. Os mandachucas políticos exerciam grandes domínios

⁴⁸ Uma senhora de Brejo dos Crioulos, então “esposa” do vigário de Contendas, atual Brasília de Minas, pede socorro ao “marido” e este solicita a presença de Antônio Dó, pequeno fazendeiro do município de São Francisco que junto com a família foram se fortalecendo e despertou a cobiça de um vizinho. Quando o grupo a que aquele se vinculava perdeu o poder municipal devido à mudança de poder estadual, o vizinho passou a perseguir a família Dó com o apoio do prefeito, do juiz e da polícia. Antônio se revoltou e formou um bando de jagunços para defender sua propriedade e a de outros. Devido às relações com o referido padre, o rebelde primitivo se deslocou até Brejo dos Crioulos, prendeu o agrimensor, o fazendeiro e um seu genro e fez uma negociação em favor das famílias negras. Cada família deveria ter respeitado o seu direito à terra em que viviam. Este acordo possibilitou que muitas famílias negras passassem a deter um documento de terra, ainda que não legal, em que colocam a garantia do direito sobre o território que cada uma ocupa. (COSTA, 1999, p. 6).

sobre os demais atores do drama da terra: agrimensores, juízes comissários, delegados de polícia, donos de cartório.

Continua Silva (1996): os agrimensores, a eu turno, eram nomeados pelas autoridades municipais, assim como os delegados de polícia. Os únicos que poderiam escapar das rédeas do chefe político municipal eram os juízes de direito, porque eram integrantes da magistratura e não dependiam diretamente deste, ainda assim com, segundo Silva (1996), com muito receio de ferir os interesses locais dos coronéis.

Podemos concluir que o tempo da medição/ tempo do agrimensor/ tempo da divisão/ tempo dos cercamentos constitui-se a partir dos efeitos da Lei de Terras de 1850. Nesse sentido, entendemos que essa lei imprimiu uma nova configuração fundiária no país, onde as terras soltas, ou seja, terras livres de uso comum passaram a ser cercadas medidas e registradas recebendo o status de propriedade privada. Por outro lado, os efeitos práticos dessa regulamentação fundiária proposta pela Lei de terras e pelas legislações posteriores tiveram como referência a Lei dos mais fortes, portanto, o pequeno posseiro que estavam distante dos centros de decisões políticas, sem um capital econômico e cultural que garantisse a sua permanência na posse, tinha poucas chances de vencer qualquer disputa que envolvesse as suas posses. (SILVEIRA, 2014, p. 41).

Enfim, os processos de medição experimentados em Minas foi o mesmo do Brasil a fora. Silva (1996) dá o exemplo dos paulistas, cuja conduta dos grileiros e posseiros era respaldada pela política local, quase sempre cúmplice dos mandos e desmandos que os mais poderosos exerciam sobre os mais fracos. Ora, sem a proteção de políticos influentes, os posseiros não tinham a certeza de permanecer nas suas parcelas de terras e estavam sempre sobressaltados, temendo a grilagem ou a disputa com posseiros mais poderosos (Silva, 1996). O Estado lavava as mãos como Pilatos e deixava a cargo da classe política dominante a resolução das pendências fundiárias, em vez de exercer seu múnus de garantidor da Lei.

3.4 Tempo da RURALMINAS e dos fazendeiros

Como visto no item 3.1 acima, a RURALMINAS foi instituída em 21 de novembro de 1966 pela Lei Estadual nº 4278 com o objetivo de realizar “a colonização e o desenvolvimento rural no Estado de Minas Gerais”. Tinha como responsabilidade executar e incentivar diferentes programas do Estado e particulares em terras públicas ou privadas. Enfim, a Fundação passou a representar o Estado nos processos de legitimação de propriedade e na discriminação de terras públicas dominicais e devolutas.

A estruturação da RURALMINAS estava intimamente associada à política nacional de Desenvolvimento Rural articulada pela Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE), de tal sorte que a RURALMINAS era o órgão responsável pela excussão e gerenciamento dos projetos de desenvolvimento rural dessa superintendência em Minas Gerais.

A inspiração era mesmo nos princípios da chamada “revolução verde”. Logo, foi intenso o uso de agroquímicos e maquinaria. Barbosa (2006) afirma que de um lado modernizou o campo, por outro, empobreceu os agricultores familiares, degradou os recursos naturais e obliterou o acesso à terra aos mais necessitados.

Através do financiamento de projetos produtivos e da atuação de instituições públicas, foram disseminadas mudanças nas práticas produtivas por meio da incorporação de um receituário técnico que passou a ser conhecido como “revolução verde”. Com estímulo à incorporação de insumos agroquímicos, à mecanização agrícola e especialização produtiva e levaram à integração dos segmentos rurais ao mercado regional e à economia mundial, tanto no sentido da aquisição de produtos, como na destinação dos produtos. Com a incorporação dos preceitos da “revolução verde” foi estabelecida uma outra lógica produtiva que rompe com a autonomia dos sistemas produtivos diversificados que predominavam na região até então. (ARAÚJO, 2009, p. 154).

Com efeito, as comunidades rurais foram esvaziadas e passaram a ser alvo da expansão da fronteira do agronegócio, criação extensiva de gado e do monocultivo de eucalipto. A velha conhecida expropriação fundiária retornou ao norte de Minas travestida de desenvolvimento e legitimada pelo discurso progressista financiada pelo próprio Estado. (SILVEIRA, 2014).

Com a implantação das grandes fazendas que adotaram a pastagem com espécies exóticas e a criação de gado nelore, o acesso das populações locais aos recursos naturais, como tradicionalmente ocorria, é restringido. Aos poucos, as estratégias produtivas tradicionais são desarticuladas, impondo ajustes e mudanças mediadas internamente pelos vínculos de parentesco e compadrio, que diferenciam os membros do grupo entre si e orientam permanências e migrações.

A ação da RURALMINAS na região pautou-se, inclusive, pelo processo de legitimação de propriedades individualizadas, como se vê da amostra de título definitivo de domínio concedido a posseiro no Município de Águas Vermelhas, em 05/05/1982, processo nº 4.155, no lugar denominado “Fazenda Itaberaba” (Anexo 1).

O papel da RURALMINAS foi marcante nas áreas de chapadas do norte de Minas. Brito (2013) revelou em sua pesquisa que na região do Alto Rio Pardo, por exemplo, firmaram-se contratos de arrendamentos entre o poder público e empresas reflorestadoras com tempos de

duração entre 23 a 25 anos. Essas avenças começaram a ser assinadas a partir de 1975, as áreas destinadas para o reflorestamento ocupavam um total de 71.139,71 hectares (ha), a maioria utilizada anteriormente por comunidades rurais extrativistas e criadoras de gado na solta.

Na década de 1970, vários programas e projetos federais e estaduais foram implementados com o fito de “integrar esta região do extremo Norte de Minas e Vale do Jequitinhonha na dinâmica da economia nacional, com o propósito de eliminar os bolsões de pobreza e combater os efeitos maléficos da seca”.

Esses programas, especificamente naquelas regiões, seguiram a tônica dos projetos de reflorestamento em massa disseminados pelo país a fora desde os anos 60, por ocasião da edição da Lei Federal n 5106/1966, patrocinados por incentivos fiscais recolhidos ao Fundo de Investimento Setorial e aplicados mediante aprovação de projetos apresentados ao então Instituto Brasileiro de Desenvolvimento Florestal (IBDF).

“Os “Distritos Florestais” são áreas ecológicas, economicamente estabelecidas, para produção florestal com fins nobres principalmente o industrial. No Norte, Noroeste e Vale do Jequitinhonha tem como base áreas de terras devolutas, de propriedade do Estado de Minas Gerais, inteiramente desocupadas e inproveitadas” (DAYRELL, 1998, p. 77).

Na Região Norte e Vale do Jequitinhonha, o Estado de Minas Gerais, por intermédio da RURALMINAS, valendo-se das mesmas benesses fiscais, firmou contratos de arrendamento com várias empresas reflorestadoras, naqueles idos anos de 70 e 80, tendo por objeto a concessão do uso de milhares de hectares de suas terras devolutas nesta região, cujo escopo era mesmo à expansão da silvicultura e produção de carvão vegetal para abastecimento das indústrias siderúrgicas, especialmente de Sete Lagoas.

Com efeito, o uso comunitário e extrativista que há muito era feito nas regiões de chapada foi ignorado e as comunidades encurraladas nos vales e nas grotas. Isso fez crescer o sentimento de grupo e a consciência coletiva para reconversão as áreas com o incondicional apoio da sociedade civil organizada (sindicatos de trabalhadores rurais, associações comunitárias rurais, ONG's de apoio, universidades e pesquisadores e alguns órgãos de governo).

Nessa ordem de ideias, em período mais recente, o Estado, via procedimento discriminatório administrativo e ação judicial discriminatória (Lei 6.383/76) arrecadou cerca de 230.730,00 ha. de área rural situada nos municípios de Rio Pardo de Minas, São João do Paraíso e Salinas, incluídos os municípios de Indaiabira, Fruta de Leite e Novorizonte.

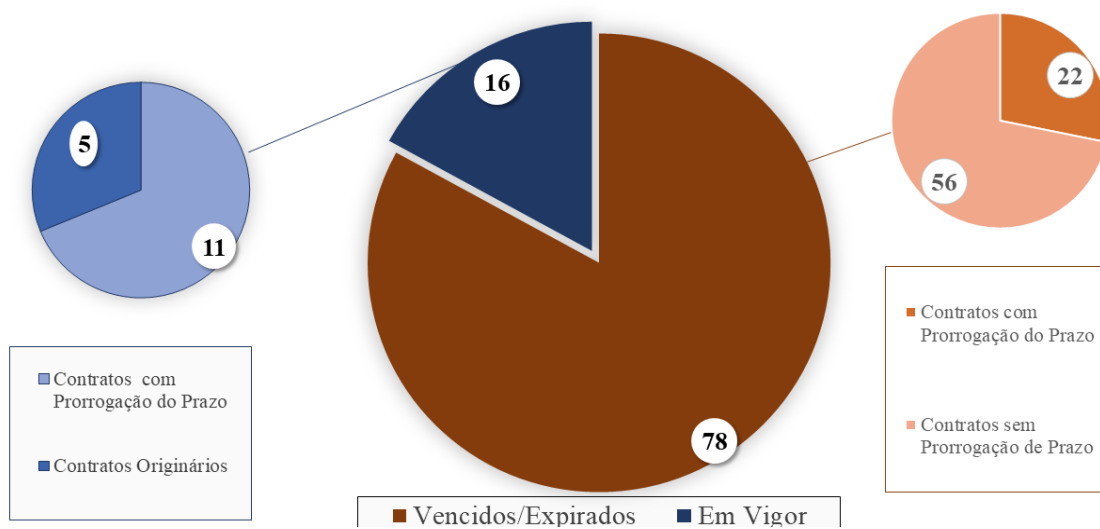
As áreas cedidas situavam-se nas terras altas, de chapada, onde predomina o cerrado. Pozo (2002) destaca que o discurso modernizador fundamentava a política adotada pelo Estado, porque essas áreas eram taxadas de vazios econômicos e populacionais, na esteira de textos oficiais da RURALMINAS desse período.

Porém, segundo informações obtidas junto à SUTEC em 2019, identificou-se 94 contratos de arrendamento totalizando 258.682,14ha de terras arrendadas, oriundos do Programa Distritos Florestais pelo disponibilizava terras a empresas que realizavam o plantio de florestas para atender a siderurgia, como já dito.

Como se extrai do gráfico abaixo, do universo de 94 contratos, verificou-se que 78 deles encontram-se vencidos/expirados e 16 em vigor. Em aprofundamento na análise dos dados coletados, verificou-se, ainda, que do total de contratos vencidos/expirados (78), 22 tiveram seus prazos originais dilatados mediante aditamento. Portanto, todos esses 78 contratos encontram-se, em tese, aptos a serem executados pelo Estado de Minas Gerais (arrendante).

Gráfico 4 – Contratos de arrendamento

Contratos de Arrendamento



Fonte: SUTEC (2019)

Segundo José Ricardo Ramos Roseno, Subsecretário de Assuntos Fundiários da SEAPA, os contratos estão expirados, embora as empresas, em sua grande maioria, permanecem explorando as terras. Segundo o Subsecretário, o Governo está instaurando um processo administrativo para cada um desses contratos, a fim de identificar e resgatar todos

esses documentos e, feito isso, retomará a arrecadação e a destinação, obedecendo à lei vigente, a partir da emissão de cobrança pela utilização da terra no momento. (Agência Minas, 2019).

Por outro giro, analisando com mais acuidade os 16 contratos que estão em plena vigência, verificou-se que 11 deles assim o estão por força de aditivo contratual que prorrogou o vencimento originário, sendo 3 contratos firmados com Cia. Suzano Papel e Celulose até 28/04/2020, com área total de 6.650,77ha no Município de Turmalina, e 8 contratos entabulados com a empresa Replasa Reflorestamento S/A, cujas áreas estão distribuídas nos Municípios de São João do Paraíso e Rio Pardo de Minas, perfazendo um quantitativo total de 11.387,70ha e também com prazo de expiração previsto para 2022.

Ainda nesse universo total dos contratos ativos, constatou-se que 5 são mais recentes, sendo 1 firmado com a empresa Companhia Transleste de Transmissão S/A em área de 34,76ha no Município de Grão Mogol, com data final para 01/03/2035 e os 4 firmados com as seguintes Cooperativas: COOSAR - Cooperativa de Silvicultura e Agropecuária de Rubelita (1.282,2745ha e vencimento para 05/11/2022); COOPERVARP – Cooperativa Vale do Rio Pardo (1.512,8825 no Município de Rio Pardo de Minas e vencimento para 29/04/2023); COOSARP – Cooperativa de Silvicultura do Alto Rio Pardo (4.108,01ha no Município de Rio Pardo de Minas e vencimento para 25/05/2022) e COOPERMINAS – Cooperativa de Silvicultura e Agropecuária do Alto Rio Pardo (4.732,8806ha no Município de Rio Pardo de Minas e vencimento para 20/08/2022).

Interessante observar que os contratos ativos, especialmente os 5 firmados mais recentemente, contemplam grandes áreas concentradas na região do Alto Rio Pardo, o que reforça a caracterização daquela região como foco de terras presumivelmente devolutas, mas que, de alguma forma, estão sendo destinadas ao uso sustentável, como no caso das cooperativas de agricultores familiares.

Agora, para que o leitor tenha uma noção global desses contatos sob a perspectiva das empresas e do quantitativo de área dada em arrendamento pelo Estado a cada uma delas, elaborou-se a tabela abaixo

Tabela 1 – Relação das empresas/cooperativas e quantitativo de terra arrendada

EMPRESA/COOPERATIVA ARRENDATÁRIA	ÁREA (HA)
Companhia Transleste de Transmissão S/A.	34,76
Empresa Agrícola Rio Pardo Ltda.	459,14
Ariel Sociedade Comercial e de Serviços Ltda. (interveniente Cia Suzano de Papel e Celulose).	792,04
Florestas Rio Doce S/A (antecessora Fábrica de Papel Santa Terezinha S/A)	900,57
COOSAR - Cooperativa de Silvicultura e Agropecuária de Rubelita	1.282,2745
Siderúrgica União Bondespachense LTDA	1.446,20
COOPERVARP - Cooperativa Vale do Rio Pardo	1.512,8825
COOPERSAM - Cooperativa dos Agricultores Familiares da Fazenda Santa Maria	1.585,1875
Rio Rancho Agropecuária S/A	1.648,0798
Carvalho Projetos Empreendimentos e Consultoria Ltda (Ferroeste e outros)	2.358,36
Energética Florestas S/A	2.363,1112
Usifer Usina Siderúrgica LTDA (antiga Perfil Empreendimentos Florestais LTDA)	3.000,00
Rio Dourado Empreendimentos Rurais LTDA	3.114,5371
COOSARP - Cooperativa de Silvicultura do Alto do Rio Pardo	4.108,01
Empreendimentos Florestais Paraibuna	4.726,00
COOPERMINAS - Cooperativa de Silvicultura e Agropecuária de Rio Pardo	4.732,8806
Cia Suzano de Papel e Celulose (antecessora Ariel Sociedade Com. e de Serviços Ltda.)	6.650,77
Foscalma S/A (antecessora Movex S/A)	8.930,00
Itapeva Florestal Ltda.	9.744,50
Norflor Empreendimentos Agrícolas Ltda (antecessora Rio Rancho Agropecuária S/A)	9.804,1717
Replasa Reflorestamento S/A	11.387,70
Rima Industrial S/A (antecessora Metalur Florestal S/A)	19.586,30
Gerdau Aços Longos S/A (Cosigua // Cimetal)	27.868,73
Planta 7 - Empreendimentos Rurais Ltda	53.668,9351
Florestaminas - Florestamentos Minas Gerais S/A	76.977,00
TOTAL	258.682,14

Fonte: SUTEC (2019)

É possível, portanto, ter um panorama global do quantitativo de hectares de terras cedidas para cada uma das 25 empresas/cooperativas acima listadas, a maioria delas possuindo mais de um contrato. Percebe-se o total de 258.682,14ha de área arrendada que é um indicativo seguro das terras devolutas pertencentes ao Estado de Minas Gerais.

Sobre esses contratos, necessário destacar que a chamada “cessão de uso” das terras devolutas integrantes dos “distritos florestais” teve seu regramento traçado em regulamentos próprios. As empresas firmaram com a RURALMINAS diversos contratos de arrendamento de terras devolutas, com prazos que variam, em média, de 21 e 25 anos.

Tome-se como amostra a empresa Norflor Empreendimentos Agrícolas Ltda., sucessora da empresa Rio Rancho Agropecuária que, por sua vez, herdou os contratos da Florestas Rio Doce S/A.

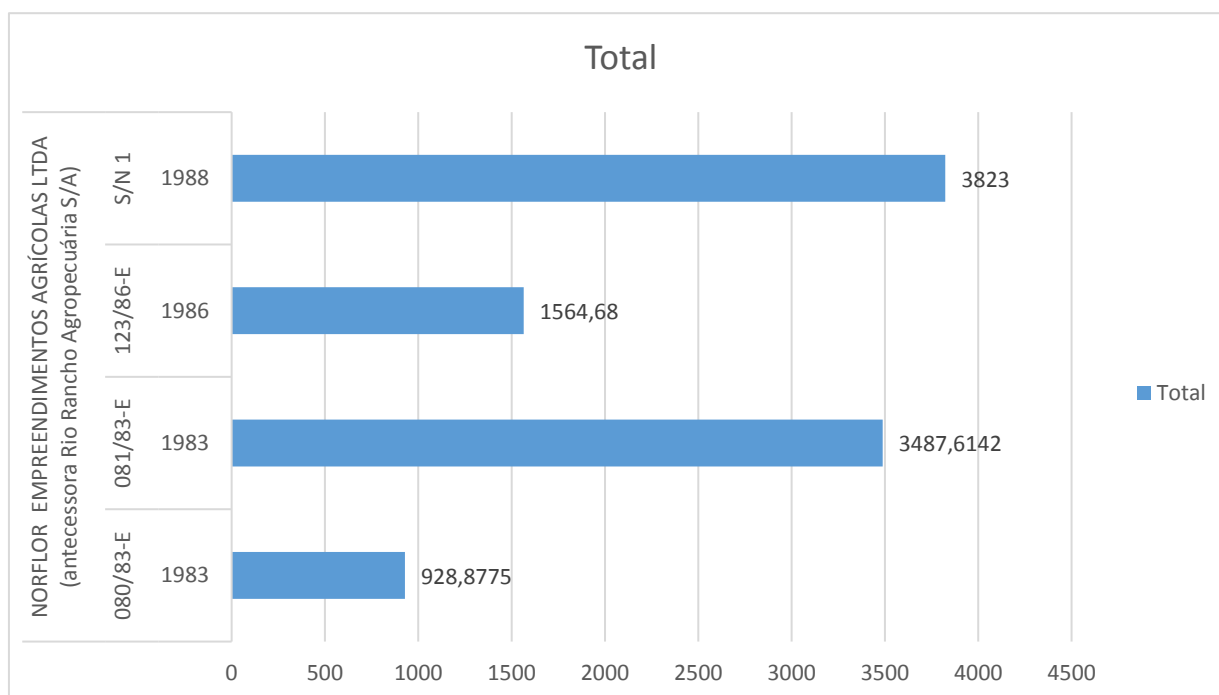
A tabela e o gráfico abaixo, pinçados dados coletados pela antiga SUTEC, demonstram que a referida empresa possui 4 contratos com soma total de 9.804,1717ha, todos no Município de Grão Mogol/MG. A contraprestação devida pela empresa corresponde a 10% (dez por cento) sobre o valor da terra.

Tabela 2 – Relação dos contratos da empresa Norflor e respectivas áreas arrendadas

Rótulos de Linha	Soma de Área (ha)
NORFLOR EMPREENDIMENTOS AGRÍCOLAS LTDA (antecessora Rio Rancho Agropecuária S/A)	9.804,1717
080/83-E	928,8775
1983	928,8775
081/83-E	3487,6142
1983	3487,6142
123/86-E	1564,68
1986	1564,68
S/N 1	3823,00
1988	3823,00
Total Geral	9.804,1717

Fonte: SUTEC (2019)

Gráfico 5 – Relação dos contratos da empresa Norflor e respectivas áreas arrendadas



Fonte: SUTEC (2019)

Os dois contratos mais antigos (080/83-E) foram firmados em 17/06/1983 pelo prazo de 23 anos e previram a cessão de duas glebas: Fazenda Boa Vista (3.487,61ha) e Fazenda Curral dos Gerais (928,88ha). Nessas áreas há, segundo histórico administrativo do Estado de Minas Gerais, plantio de eucalipto em várias fases, área de reserva preservada, nascentes em seu entorno, represa dentro da área que corresponde a Fazenda Curral dos Gerais e que serve de ponto de captação de água (SUTEC, 2019).

O contrato 123/86-E, a seu turno, foi firmado em 19/11/1986 pelo prazo de 23 anos e previu a cessão de três glebas que totalizam a área de 1.564,68ha no lugar denominado Fazenda Corisco/Macuco, onde possui, também segundo levantamentos da SUTEC, uma torre de rádio pertencente a CEMIG, uma estrada que leva ao município vizinho de Padre Carvalho/MG passando por seu interior, uma área de reserva com mata nativa bem preservada, nascentes em seu entorno, plantação de eucalipto manejada e em vários estágios e sem ocupação.

O último contrato (S/N1) foi firmado em 04/07/1988 pelo prazo de 29 anos e previu a cessão de uma gleba de 3.823,00ha no lugar denominado Fazenda Santa Terezinha, onde possui, também segundo levantamentos da SUTEC, uma represa de captação de água, plantio de eucalipto em vários estágios, área de reserva preservada, nascentes em seu entorno.

Os dados coletados também demonstram a existência de ações judiciais em curso perante a 6ª Vara da Fazenda da Comarca de Belo Horizonte e também na Vara Única da Comarca de Grão Mogol, todas movidas pela própria empresa Norflor em face da RURALMINAS/ITER (ambos sucedidos pelo Estado de Minas Gerais) e terceiros objetivando a consignação em pagamento dos valores que a empresa entende ser devidos bem como a nulidade de ato jurídico.

Especificamente na ação de consignação em pagamento tombada sob nº 0024.13.170.950-3, a Norflor alegou que celebrara “Termo de Transferência de Contratos de Arrendamento de Terras Devolutas Integrantes dos Distritos Florestais” o qual seria corrigido anualmente pela aplicação da tabela oficial da Corregedoria de Justiça do Estado de Minas Gerais. Desse modo, o valor devido pelo arrendamento seria de R\$168.337,64. Contudo, após realização de laudo pericial judicial, constatou-se que o valor do arrendamento era muito superior: R\$1.100.125,12.

Sucedeu que o Poder Judiciário rejeitou o pedido da Norflor e reconheceu a legalidade do contrato assinado pelas partes, decisão confirmada em Segunda Instância pelo TJMG. O processo encontra-se atualmente em fase de cumprimento da decisão (execução).⁴⁹

Ainda não houve, porém, decisão definitiva acerca da rescisão dos contratos, da cobrança dos valores muito menos relacionada à desocupação da área. Não obstante, já foram feitas visitas houve vitórias administrativas *in loco* nos anos de 2009 e 2016 respectivamente pelo ITER e pela SEDA, oportunidade em que detectaram a presença de comunidades de geraizeiros nas áreas. A cadeia dominial não foi concluída e não há perspectiva de solução amigável, nem mesmo com a submissão da demanda à Mesa de Negociações.

Voltando à análise dos contratos de arrendamento em geral (não apenas os da Norflor), necessário pontuar que, pela sua natureza, constituem típicos contratos administrativos, revelando o instituto da concessão de uso propriamente dita, pelo arrendamento rural, sujeitando-se, assim, ao regime jurídico administrativo de Direito Público, especialmente no tocante à supremacia do interesse público em detrimento do privado.

Esses contratos administrativos são caracterizados pela presença da Administração Pública (Estado) em um dos polos da relação como também pela busca de satisfação do interesse público de forma imediata.

Entretanto, não se lhes aplicam o Estatuto da Terra e do Decreto 59.566/66, porque trata de relações de caráter exclusivamente privado, firmadas entre particulares, em que impera o regime jurídico de Direito Privado (direito comum). Aliás, em caso semelhante, a 4ª Câmara Cível do Tribunal de Justiça de Minas Gerais (TJMG), decidiu:

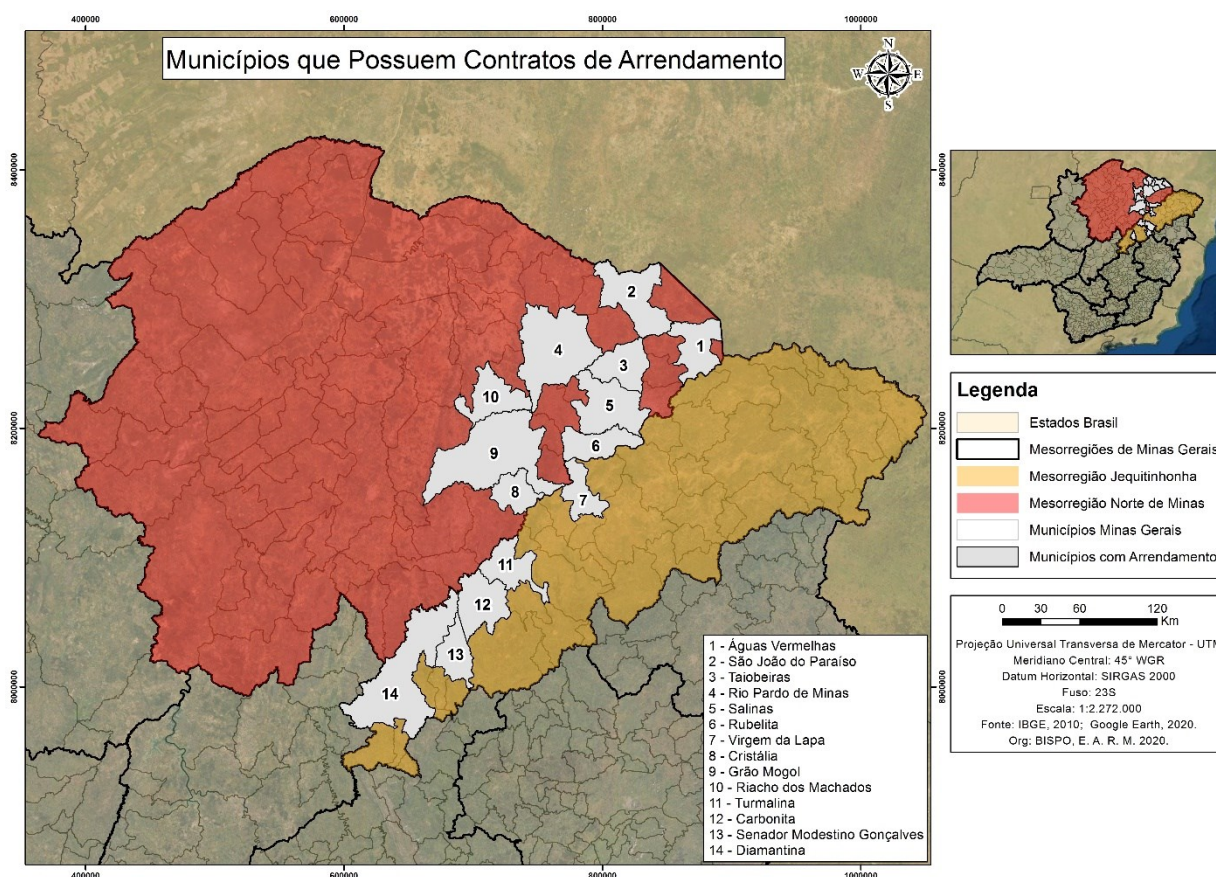
Administrativo. Ocupação de terras devolutas. Programa de distritos florestais. Concessão de uso de bem público mediante arrendamento. Contrato administrativo submetido às regras de direito público. Implemento do termo. Notificação prévia para a retomada do bem. Desnecessidade. Inaplicabilidade, ao caso, do Estatuto da Terra. Prevalência do interesse público sobre o particular. (TJMG, Apelação Cível 1.0024.04.445632-5/001, Relator Desembargador Audebert Delage, DJ de 19.01.2006).

De outra banda, também foi possível estabelecer uma distribuição espacial Municípios do Norte de Minas (e alguns do Vale do Jequitinhonha) que ainda possuem contratos administrativos de arrendamento de terras bem como um cotejo analítico.

⁴⁹ Informações disponíveis em:

https://www4.tjmg.jus.br/juridico/sf/proc_resultado.jsp?tipoPesquisa=1&txtProcesso=17095032420138130024&comrCodigo=24&nomePessoa=&tipoPessoa=X&naturezaProcesso=0&situacaoParte=X&codigoOAB=&tipoOAB=N&ufOAB=MG&numero=1&select=1&tipoConsulta=1&natureza=0&ativoBaixado=X&listaProcessos=17095032420138130024

Mapa 2 – Municípios que possuem contratos de arrendamento



Fonte: SUTEC (2019)

Tabela 3 – Municípios e quantitativo de contratos

Rio Pardo de Minas	27
São João do Paraíso	17
Grão Mogol	13
Taiobeiras	12
Salinas	6
Águas Vermelhas	4
Turmalina	3
Riacho dos Machados	2
Rubelita	2
Senador Modestino Gonçalves	2
*Águas Vermelhas / Taiobeiras	1
*Carbonita / Senador Modestino Gonçalves / Diamantina	1
Cristália	1
Salinas / Rio Pardo de Minas	1
*Taiobeiras / Rio Pardo de Minas	1
Virgem da Lapa:	1
Total	94

*o imóvel localiza-se em zonas limítrofes dos municípios

Fonte: SUTEC (2019)

O mapa e a tabela acima dão uma noção clara de como de como os 94 contratos firmados com as 25 empresas/cooperativas estão distribuídos ao longo de 14 com um quantitativo estimado de 258.682,14ha de terras devolutas.

Percebe-se claramente uma concentração de contratos distribuídos nos Municípios de Rio Pardo de Minas (27), São João do Paraíso (17), Grão Mogol (13) e Taiobeiras (12), localidades bem conhecidas pela prática da silvicultura e produção do óleo de eucalipto, valendo destacar, ainda, que alguns imóveis estão localizados em zonas limítrofes de Municípios, como se vê dos destaques apontados na tabela, o que reforça ainda mais a concentração nessas áreas.

A maioria dos contratos, portanto, se fazem presentes na região do Alto Rio Pardo espraiando-se para outras regiões, mormente o Vale do Jequitinhonha, bastante estigmatizadas pelos discursos do vazio populacional e econômica.

Esse discurso do vazio populacional e do vazio econômico serviu apenas para legitimar os processos de dominação, exploração e expropriação das populações nativas. Ao contrário das ideias do discurso modernizador, sabe-se que essas terras já eram ocupadas por povos e comunidades tradicionais desde o século XVII. No que se referem às dinâmicas econômicas, a literatura especializada tem demonstrado que a região norte-mineira tinha uma dinâmica econômica própria, existia um fluxo de produção constante e um trânsito de produtos como o algodão, couro, semente de Barú, entre outros, para várias regiões do país.

As concessões feitas pelas RURALMINAS às empresas de reflorestamento provocaram uma mudança radical no cenário regional. A começar pela substituição das plantas nativas do cerrado pelas grandes florestas artificiais, implicando uma perda incalculável para a flora, fauna e as reservas de água da região. Além disso, provocou o encurralamento e expulsão de inúmeras comunidades rurais Geraizeiras, colocando assim, em risco o modo de vida tradicional geraizeiro. . (SILVEIRA, 2014, P. 47).

De acordo com Barbosa (2006), alguns fenômenos que ficaram notoriamente conhecidos como viúvas da seca, comunidades fantasmas, escravos do carvão, marcaram o período em razão do deslocamento sazonal de agricultores familiares para trabalharem nos cafezais e canaviais no sul de Minas Gerais e interior paulista, sem falar das condições sub-humanas ou análogas à condição de escravidão às quais eram submetidos esses. Esclarece Barbosa (2006), mas e finalmente, que os agricultores em regime familiar que lutaram e resistiram aos grandes projetos de reflorestamento (re)inventaram novas formas de convivência (racionalidades) com os agroecossistemas reorientando suas estratégias de produção. (BARBOSA, 2006).

passagem das terras públicas para o setor privado no tempo da RURALMINAS canalizou e viabilizou os interesses da elite rural. Essa autarquia Estadual, mais uma vez na história da regulamentação territorial, privilegiou grupos econômicos externos à região e adotou práticas de exclusão da população mais desprovida de capital econômico e do acesso aos centros de decisão. (SILVEIRA, 2014, p. 49).

Como se conclui com Silveira (2014), a paz imperou relativamente estável para algumas comunidades até a década de 1990, quando novos atores expropriadores no campo surgiram: as chamadas Unidades de Conservação Permanente. Inaugura-se, portanto, uma nova dimensão temporal do rearranjo fundiário na região, desencadeando novos desafios e conflitos para as comunidades rurais norte mineiras.

3.5 Tempo dos Parques

Como esclarece Araújo (2009), o processo de territorialização atual, que pode ser chamada de tempo dos parques, das empresas ou dos territórios étnicos, possui dinâmicas distintas que imbricam entre si e estão relacionadas à territorialidade anterior e que também denotam um crescimento de organizações e iniciativas de resistência articuladas em torno de redes sociais do norte de Minas que passam a valorizar as potencialidades do cerrado e da caatinga e a racionalidade dos grupos rurais que afirmavam suas identidades em contraposição uns aos outros.

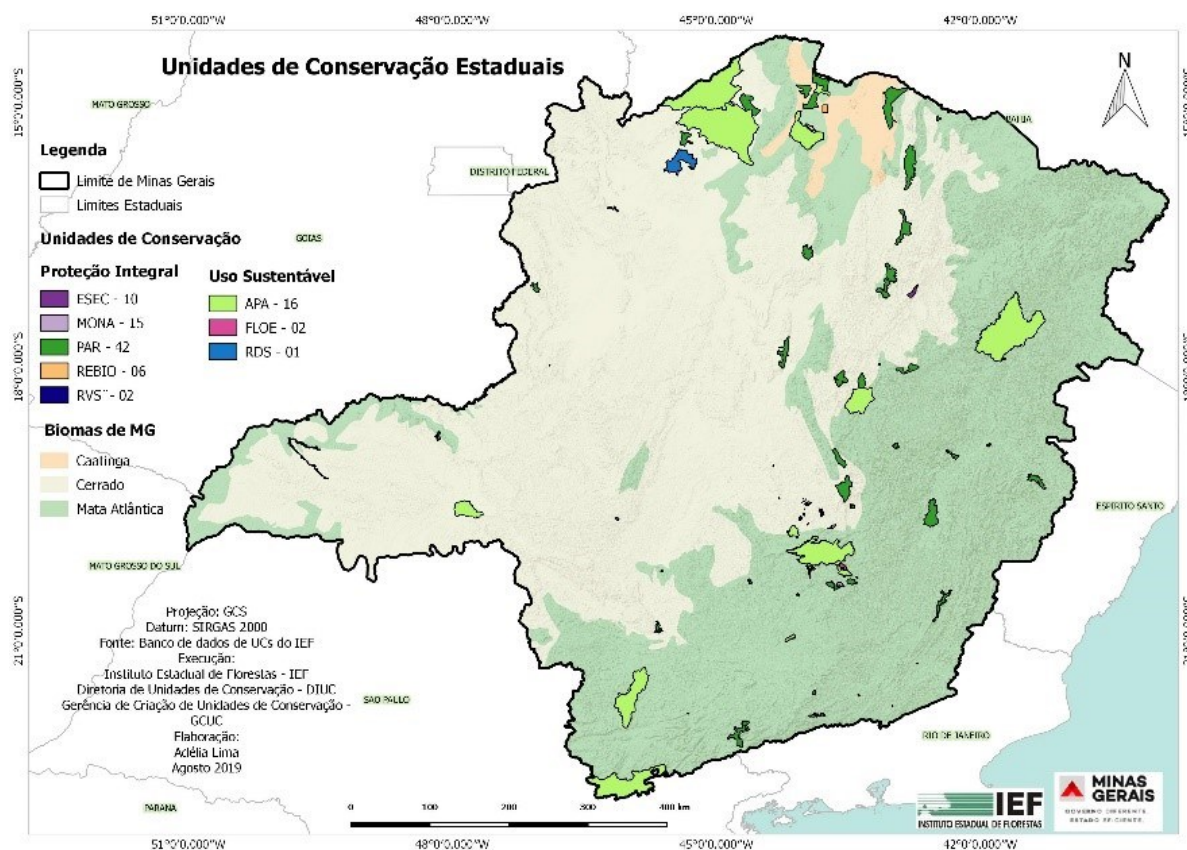
Essas redes sociais (CASTELLS, 1999) se posicionam contrárias à lógica desenvolvimentista hegemônica e passam a dar sustentação aos processos políticos de afirmação de direitos dos grupos rurais que, a seu modo, também se posicionaram frente à modernização conservadora da agropecuária regional.

Porém, é preciso retroceder um pouco ao movimento do ecologismo ou ambientalismo também surgido numa sociedade de redes e que expandiu numa reação mundial ao crescimento econômico constituindo três correntes ou paradigmas que tiveram os seus contornos dados por Alier (2007) com certo tom místico e de certa sacralidade.

O primeiro paradigma (culto à vida silvestre), que é a preservação de parques ambientais em reservas/santuários, não enfrenta a totalidade do debate sobre a relação homem natureza, ou vida silvestre/rural com a vida urbana. Está associado a uma margem histórica de utilização dos bens tendo os humanos no topo da cadeia evolutiva. Os humanos são predadores. Essa é uma perspectiva paradigmática centrada na biologia da conservação. E os humanos são

os predadores de todas as espécies inclusive das paisagens. Os seres vivos, sem exceção, têm direito à vida. Isso se dará com os parques e unidades de conservação (UC).

Mapa 3 – Unidades de Conservação Estaduais



Fonte: IEF (2019)

Frise-se que as UCs são áreas naturais criadas e protegidas pelo Poder Público em todos os níveis (municipal, estadual e federal), disciplinadas pela Lei Federal 9.985/2000 que institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC). De acordo com o próprio SNUC, unidade de conservação é definida como um espaço territorial e seus recursos ambientais, incluindo as águas jurisdicionais, com características naturais relevantes, legalmente instituído pelo Poder Público, com objetivos de conservação e limites definidos, sob regime especial de administração, ao qual se aplicam garantias adequadas de proteção.

De acordo com informações coletadas do sítio eletrônico do IEF (www.ief.mg.gov.br), há várias modalidades de UCs, com diferentes nomes, diretrizes, finalidade e tipos de atividades permitidas na área. Consoante essas características e finalidades,

são divididas em dois tipos, a saber: Unidades de Proteção Integral⁵⁰ e Unidades de Uso Sustentável⁵¹.

As primeiras possuem normas mais restritas e são mais voltadas para a pesquisa e conservação da biodiversidade. Nelas, exceto alguns casos previstos na lei, é admitido apenas o uso indireto dos seus recursos naturais. Já as Unidades de Uso Sustentável são mais voltadas para visitação e atividades educativas e uso sustentável de seus recursos. Elas têm o objetivo de compatibilizar a conservação da natureza com o uso sustentável de parte de seus recursos naturais (Fonte: IEF - www.ief.mg.gov.br).

Do ponto de vista sociológico, essa corrente não admite a cultura, exclui as formas de territorialização e influxos do homem, como sói ocorrer com as sociedades indígenas, tribais africanas etc., como se a cultura fosse subsidiária à evolução da espécie humana. Do ponto de vista biológico e evolutivo, é o homem que se adapta ao meio e não o contrário. Esse pensamento não é necessariamente hegemônico e se todas as espécies têm direito à vida, e só o terão vida plena se excluirmos a ingerência humana. É uma perspectiva paradigmática, portanto, e tem a Biologia da Conservação como pano de fundo.

⁵⁰ Nas **unidades de conservação (UC) de proteção integral**, não são permitidos a coleta e o uso dos recursos naturais, salvo se compatíveis com as categorias de manejo das unidades. Entende-se por proteção integral a manutenção dos ecossistemas livres de alterações causadas por interferência humana, admitido apenas o uso indireto dos seus atributos naturais. Até que seja elaborado o Plano de Manejo, todas as atividades e obras desenvolvidas nas UC's de proteção integral devem se limitar àquelas destinadas a garantir a integridade dos recursos que a unidade objetiva proteger, assegurando-se às populações tradicionais porventura residentes na área as condições e os meios necessários para a satisfação de suas necessidades materiais, sociais e culturais. Cada unidade do grupo de Proteção Integral disporá de um Conselho Consultivo, presidido pelo órgão responsável por sua administração e constituído por representantes de órgãos públicos, de organizações da sociedade civil, por proprietários e populações tradicionais, quando for o caso. A área de uma unidade do Grupo de Proteção Integral é considerada zona rural, para os efeitos legais, e sua zona de amortecimento, uma vez definida formalmente, não pode ser transformada em zona urbana. As unidades de conservação de Proteção Integral dividem-se nas seguintes categorias: **Estação Ecológica; Reserva Biológica; Parque Estadual; Monumento Natural; Refúgio de Vida Silvestre.**

(Fonte:

[http://www.ief.mg.gov.br/unidades-de-conservacao/protacao-integral#:~:text=Nas%20unidades%20de%20conserva%C3%A7%C3%A3o%20\(UC,categorias%20de%20manejo%20das%20unidades.&text=As%20unidades%20de%20conserva%C3%A7%C3%A3o%20de,Reserva%20Biol%C3%B3gica\).](http://www.ief.mg.gov.br/unidades-de-conservacao/protacao-integral#:~:text=Nas%20unidades%20de%20conserva%C3%A7%C3%A3o%20(UC,categorias%20de%20manejo%20das%20unidades.&text=As%20unidades%20de%20conserva%C3%A7%C3%A3o%20de,Reserva%20Biol%C3%B3gica).)

o%20das%20unidades.&text=As%20unidades%20de%20conserva%C3%A7%C3%A3o%20de,Reserva%20Biol%C3%B3gica).

⁵¹ O objetivo básico das **Unidades de Uso Sustentável** é compatibilizar a conservação da natureza com o uso sustentável de parcela dos seus recursos naturais. Entende-se por uso sustentável a exploração do ambiente de maneira a garantir a perenidade dos recursos ambientais renováveis e dos processos ecológicos, mantendo a biodiversidade e os demais atributos ecológicos, de forma socialmente justa e economicamente viável. As unidades de conservação do grupo de Uso Sustentável podem ser transformadas total ou parcialmente em unidades do grupo de Proteção Integral, por instrumento normativo do mesmo nível hierárquico do que criou a unidade. De acordo com a Lei Florestal Estadual nº 20.922/2013, constituem o grupo das unidades de uso sustentável as seguintes categorias: **Área de Proteção Ambiental; Florestas Estaduais; Reserva Particular do Patrimônio Natural – RPPN; Área de Relevante Interesse Ecológico; Reserva Extrativista.** Além destas, o artigo 14º da Lei do SNUC lista ainda outras duas categorias: **Reserva de Desenvolvimento Sustentável e Reserva de Fauna.** (Fonte: [http://www.ief.mg.gov.br/unidades-de-conservacao/protacao-integral#:~:text=Nas%20unidades%20de%20conserva%C3%A7%C3%A3o%20\(UC,categorias%20de%20manejo%20das%20unidades.&text=As%20unidades%20de%20conserva%C3%A7%C3%A3o%20de,Reserva%20Biol%C3%B3gica\).](http://www.ief.mg.gov.br/unidades-de-conservacao/protacao-integral#:~:text=Nas%20unidades%20de%20conserva%C3%A7%C3%A3o%20(UC,categorias%20de%20manejo%20das%20unidades.&text=As%20unidades%20de%20conserva%C3%A7%C3%A3o%20de,Reserva%20Biol%C3%B3gica).)

O segundo paradigma, denominado de “evangelho da ecoeficiência”, é difundido dentro da seguinte lógica: continuamos na mesma rota, mas melhoramos o escapamento dos carros. Basicamente defendida pelos órgãos governamentais e grandes empresas, não afasta a ação humana e não traz a ideia de natureza intocada, unidades de proteção integral, como na primeira corrente. Na verdade, há uma exortação à disciplina da ação dos humanos sobre o meio ambiente com punição. Permite-se, assim, um processo de ajuste do modo de ser. A biosfera é um conjunto de recursos naturais e se não se fizer a tradução dessas externalidades ambientais para a internalidades do capitalismo não dará certo. É justamente esse modo de transformação da natureza que precisa ser disciplinado, não importando o país.

É sob tal corrente que se entende o fato de as indústrias receberem “incentivos” para não desmatarem, criando-se, assim, processos ecoeficientes, selos verdes etc. Logo, não é mais necessário retirar o ser humano do processo de vida, pois o que se alteram são justamente os processos: uma árvore ou um rio representam uma externalidade ambiental, mas podem, ao mesmo tempo, representar metros cúbicos de madeira ou polegadas de água.

Nessa ordem de ideias, Leff (1986) entra em cena para contribuir com a formação de um discurso racional sobre o ecologismo na medida em que sustenta, a partir de uma poderosa revisão da teoria marxiana, a articulação entre a natureza e a sociedade não pode ser explicada como um simples intercâmbio entre a cultura e o meio ambiente, pois não é possível conceber uma formação social e ambiental sem a ingerência humana. Com efeito, o processo de produção material e de acumulação e expansão do capital interfere, sim, nos ecossistemas, por isso que a transformação do meio ambiente se insere na dinâmica do capital.

Por fim, a justiça ambiental e o ecologismo dos pobres representa uma espécie de interseção entre a questão humana e a natural, posicionando-se nos conflitos distributivos ao lado daqueles que têm um convívio com a natureza não predatório em detrimento do convívio empresarial capitalista. Existe, portanto, um conflito distributivo, “na entrada e na saída”, pelo acesso aos recursos, distribuição e uso deles. Com efeito, é preciso repensar a distribuição dos recursos da biosfera da biomassa, pois nem todo mundo tem terra ou acesso à água com o mesmo grau de intensidade.

Analisando criticamente as essas correntes ou paradigmas, pode-se dizer que, sob um olhar míope, os parques são típicos exemplos do culto à vida silvestre. Mas, ao se afastar um pouco mais o foco e indagar o motivo pelo qual são criados, ver-se-á que muitas vezes o são como uma forma compensação ou remediação pelos danos que o homem causou (e ainda causa) à diversidade da vida. Porém, a pretexto de serem ecoeficientes, em última análise,

potencializam conflitos e assimetrias sociais, trazendo à baixa a ideia da ecologia dos pobres apregoada por Alier (2007).

Idêntica conclusão chegou Anaya (2012) ao analisar criticamente a consolidação e ampliação da etapa II do projeto Jaíba, cujos parques compõem as estratégias de mitigação dos impactos ambientais causados pela expansão do agronegócio na região.

Ora, as populações tradicionais apresentam formas de relação com a natureza que garantem de forma eficaz sua conservação. Diegues (2000), que também explorou esta questão no livro “O Mito Moderno da Natureza Intocada”, destaca que, ao se falar em modelos importados não está se referindo apenas aos aspectos estruturais dos parques e reservas, mas também à própria forma de pensar a relação ser humano-natureza. Ainda segundo Diegues (2000), os novos rumos para a conservação são talhados por uma nova postura diante do conhecimento e práticas das comunidades locais.

Abstratamente, as três correntes podem ser tipos ideais weberianos, mas do ponto de vista empírico, cada qual representa um tipo ideal específico. Portanto, três entradas e três modelagens teóricas específicas.

A constituição das UCs, tanto no mundo como na Região do Norte de Minas Gerais, é resultado do modelo de desenvolvimento centrado na industrialização e mecanização do campo que se revelou nocivo e, que por isso mesmo, demanda a preservação para amenizar os efeitos causados pelo avanço da sociedade técnico-industrial.

Apesar das primeiras ideias preservacionistas se disseminarem inicialmente na Inglaterra, foram os estadunidenses que criaram em 1872 o primeiro parque nacional no mundo, conhecido como “Parque de Yellowstone”, localizado nos estados de Wyoming, Montana e Idaho. Segundo Diegues (2004) o parque encerrava três objetivos: proteger a vida selvagem, conservar a beleza estética e servir de refúgio para amenizar as pressões psicológicas das pessoas que viviam nas regiões urbanas. Apesar das fortes críticas, modelo conservacionista espalhou-se rapidamente pelo planeta. “Esse modelo expandiu-se principalmente nos países de Terceiro mundo e teve um efeito devastador sobre as “populações tradicionais” extrativistas, pescadores e índios”, arremata Diegues (2004, p. 35).

No Brasil, o primeiro parque nacional foi criado em 1937, em Itatiaia, para fomento à pesquisa científica e lazer às populações urbanas. O artigo 9º do Código Florestal previu-o expressamente e definiu os parques nacionais como monumentos públicos naturais que perpetuam em sua composição florística primitiva.

Volvendo os olhos para o Norte de Minas, a chegada dos parques foi fomentada pelos programas de desenvolvimento da SUDENE, a partir da década de 1960.

Nas análises de Anaya e Barbosa & Barroso (2006) a criação de UPI's produz transformações significativas nas estratégias de reprodução social dos grupos humanos que se encontram dentro dessas áreas e também que vivem nos entornos da mesma.

Outo exemplo dado por Silveira (2014) para a região é a constituição do Parque Nacional da Sempre-viva, o qual situa-se na zona limítrofe dos municípios de Buenópolis, Bocaiuva e Olhos D'água. Criado em 2002 com o objetivo de assegurar a preservação dos recursos naturais e da diversidade biológica e proporcionar pesquisas científicas e o desenvolvimento de atividades de educação, de recreação e turismo ecológico. A extensão do parque é de 124.555 ha e a administração compete ao ICMBio.

Assim, a criação dos parques na região do Norte de Minas pode ser considerada novo fator de expropriação territorial. A UC do tipo proteção integral obsta que os povos locais permaneçam dentro dos limites territoriais fixados. Em síntese, os Parques são considerados novos instrumentos de encurralamento, expropriação e, sobretudo, invisibilização das comunidades rurais norte mineiras.

3.6 Tempo do agora: entre as memórias de expropriação e os desafios do porvir: as políticas do Governo do Estado de Minas Gerais para a regularização fundiária rural de terras devolutas

O Estado de Minas Gerais possui dois regimes de regularização de terras devolutas: a regularização fundiária individual e a regularização coletiva de territórios tradicionais.

A regularização fundiária individual é abarcada pelo programa de regularização fundiária e acesso à terra executado pela SEAPA com arrimo na Lei Estadual nº 11.020/1193, ao passo que a regularização fundiária de territórios de povos e comunidades tradicionais se dá por meio de titulação coletiva por meio da política para o desenvolvimento sustentável previsto na Constituição do Estado e na Lei Estadual nº 21.147/2014.

Com a extinção da Secretaria de Desenvolvimento Agrário (SEDA), a SEAPA criou a Subsecretaria de Assuntos Fundiários, cujas atribuições são divididas entre duas superintendências. Uma é responsável pelas questões fundiárias, geoprocessamento e pelo arquivo fundiário; a outra, responde pelas terras devolutas, análise de cadeia dominial e presta esclarecimentos à Advocacia Geral do Estado (AGE) sobre questionamentos de usucapião.

3.6.1 Programa estadual de Regularização Fundiária e Acesso à Terra: regularização fundiária rural individual

Entende-se por Programa de Regularização Fundiária e Acesso a Terra o conjunto de atividades desenvolvidas pelos órgãos públicos do Estado de Minas Gerais e pela sociedade civil organizada, no sentido de cumprir o estabelecido pela Constituição do Estado de Minas Gerais, pela adoção de programas de desenvolvimento rural destinados a fomentar a produção agropecuária, organizar o abastecimento alimentar, promover o bem-estar do homem que vive do trabalho da terra e fixá-lo no campo, compatibilizados com a política agrícola e com o plano de reforma agrária estabelecidos pela União.

Para a consecução dos objetivos constitucionais, leva-se em conta, a concessão gratuita ou alienação preferencial de terra devoluta estadual a quem a torna economicamente produtiva e comprova sua vinculação pessoal a ela, até a área de 250 (duzentos e cinquenta) hectares.

Dessa forma, exerce-se a função social da propriedade, alcança-se a segurança jurídica e resolução de potenciais conflitos no campo, estimula-se a ampliação do acesso a linhas de crédito e políticas públicas para os agricultores, aumenta-se a produção contribuindo para a geração de renda e empregos, reduz-se o êxodo rural estimulando a permanência das famílias no campo e contribui-se para o reordenamento fundiário do Estado, trazendo maior qualidade de vida e cidadania para o trabalhador rural.

Para o alcance desses objetivos, são realizados, em parceria com os Municípios (Poderes Executivo e Legislativo), “Audiência Pública” e “Murão pela Regularização Fundiária”. Na “Audiência Pública”, realizada em local disponibilizado pelo Municípios, é apresentado o Programa e prestado esclarecimentos à população quanto às condições necessárias para o cadastramento (ou recadastramento) dos posseiros que demandam por regularização fundiária rural. São apresentados, entre outros tópicos, os parceiros institucionais do Programa de Regularização Fundiária: Prefeituras Municipais, Câmaras de Vereadores, EMATER, Cartórios de Registro de Imóveis, Sindicatos de Trabalhadores Rurais e Ministério Público (no acompanhamento dos trabalhos desenvolvidos, quanto à legalidade, transparência e participação social).

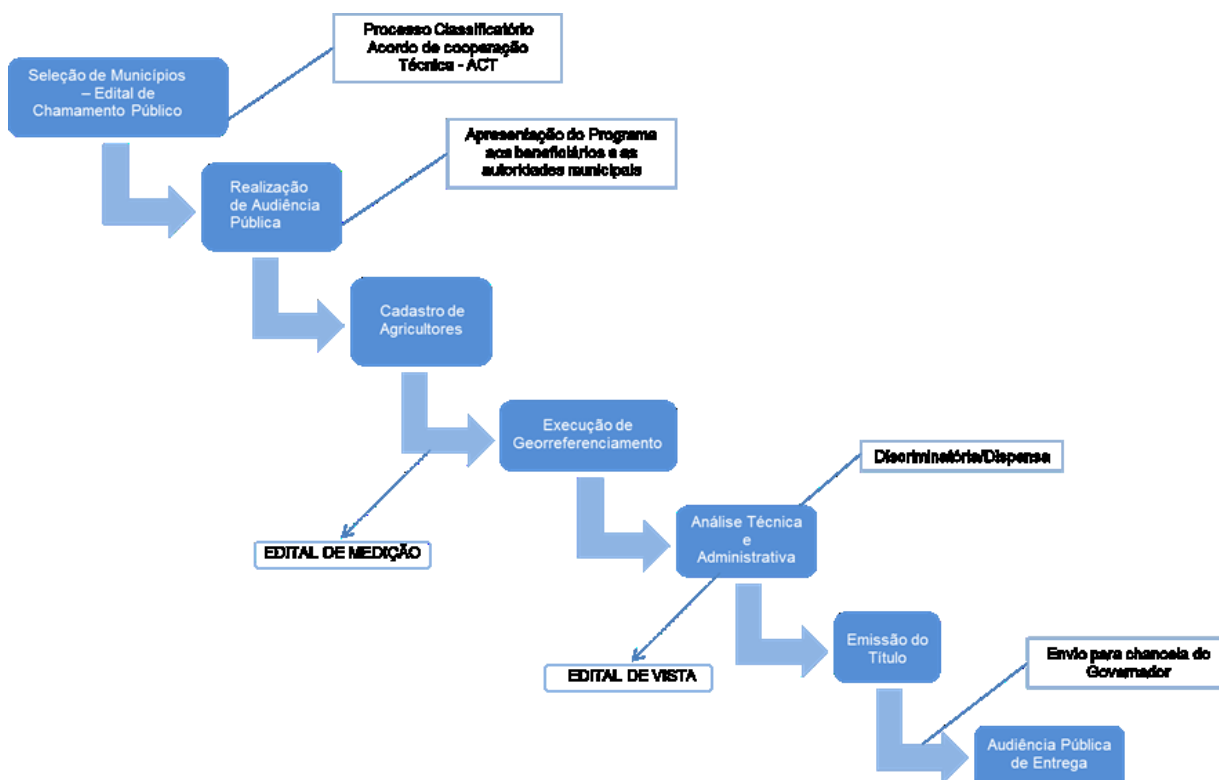
A toda evidência, o programa em tela é uma das principais ações do Governo de Minas Gerais, para garantir a democratização do acesso às terras devolutas (sem registro), porquanto promove cidadania, fomenta a solução compositiva dos conflitos, salvaguarda o acesso à terra e melhora a qualidade de vida de agricultores. Além da garantia da posse da terra,

o beneficiário pode acessar várias linhas de crédito e de financiamento para o plantio, a exemplo do Programa Nacional da Agricultura Familiar (PRONAF).

O Programa é executado por meio de etapas, a saber:

1. Seleção dos municípios por meio de Edital de Chamamento Público;
2. Realização de Audiência Pública para apresentação do plano de trabalho no município dando maior transparência ao processo;
3. Realização de mutirão de cadastramento dos posseiros, em parceria com a EMATER-MG;
4. Execução do Georreferenciamento dos posseiros cadastrados;
5. Análises técnicas dos processos de regularização fundiária;
6. Caso o posseiro se enquadre no programa, o título de propriedade rural é emitido e assinado pelo Governador do Estado de Minas Gerais.

Fluxograma 1 – Etapas da regularização fundiária rural individual



Fonte: SEAPA

De acordo com informações prestadas pela SEAPA (2019), os posseiros interessados em fazer o cadastramento deverão comparecer aos postos de atendimento munidos

dos documentos pessoais (carteira de identidade, CPF e certidões de nascimento ou casamento) e dos documentos que comprovem a posse (declaração de STTR, EMATER, CMDRS e prefeitura; contratos de particulares que versem sobre cessão ou transferência, a qualquer título, do imóvel rural; conta de luz; CCIR; ITR; CAR; cartão de produtor rural – Inscrição Estadual; cadastro perante o IMA, IEF, IGAM etc.; recibos ou notas fiscais relativos a insumos utilizados na propriedade; recibos ou notas fiscais relativos a negociação de bens ou produtos agrícolas ou animais, dentre outros).

A EMATER-MG participa da seguinte forma: a) mobilização das lideranças políticas e agricultores visando à participação na chamada pública de seleção do Programa de Regularização Fundiária e participação dos eventos de entrega de títulos de regularização fundiária, realizada; b) realiza a emissão da Declaração de Aptidão ao PRONAF para os produtores beneficiados; c) presta assistência aos agricultores na contratação de crédito rural do PRONAF.

Tabela 4 – Títulos particulares concedidos em 2019

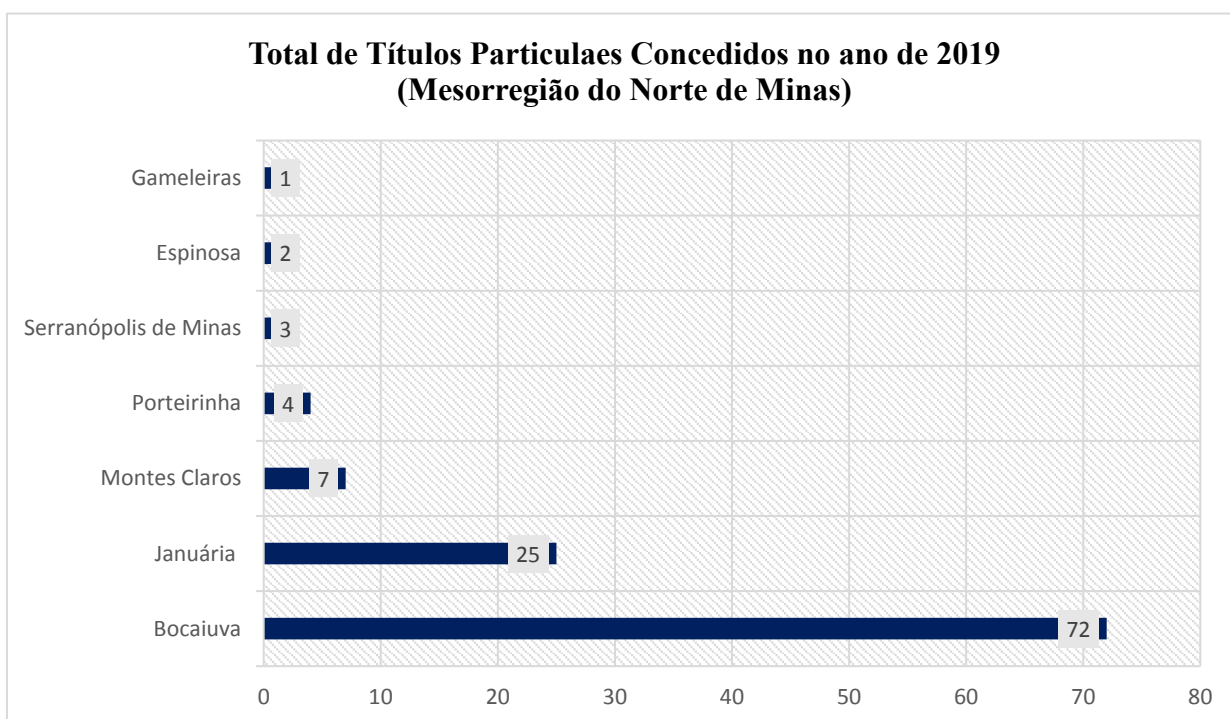
Município	Data	Quantitativo
Baldim	10/12/2019	56
Santo Antônio do Jacinto	06/12/2019	64
Januária	28/11/2019	25
Arinos	27/11/2019	58
Conceição do Mato Dentro	22/11/2019	220
Caratinga	20/11/2019	1
Iapu	20/11/2019	28
Simonésia	20/11/2019	43
Serranópolis de Minas	14/11/2019	3
Gameleiras	14/11/2019	1
Espinosa	14/11/2019	2
Porteirinha	14/11/2019	4
Bocaiuva	13/11/2019	72
Montes Claros	13/11/2019	7
Araçuaí	07/11/2019	2
Chapada do Norte	07/11/2019	1
Minas Novas	07/11/2019	31
Caraí	06/11/2019	1
Frei Gaspar	06/11/2019	1
Itaobim	06/11/2019	1
Joáima	06/11/2019	12
Novo Cruzeiro	06/11/2019	21
Poté	06/11/2019	11
Setubinha	06/11/2019	45
Teófilo Otoni	06/11/2019	6
Minas Novas	28/06/2019	233
Chapada do Norte	28/06/2019	29
Turmalina	28/06/2019	5
TOTAL		983

Fonte: SEAPA (2020)

De acordo com dados coletados junto à SEAPA, em 2019 foram entregues 983 títulos particulares, a maioria deles em municípios do Norte de Minas (114) e do Vale do Jequitinhonha/Mucuri. Estes títulos referem-se a processos anteriores ao governo de Romeu Zema.

O gráfico abaixo detalha a distribuição dos títulos particulares nos Municípios do Norte de Minas, com destaque para Bocaiúva, Januária e Claros que receberam, respectivamente, 72, 25 e 7 títulos individuais. Forçoso observar, ainda, que para esses três Municípios não foram localizados contratos de arrendamentos, quer vencidos, quer ativos, o que denota uma certa mansidão no exercício da dominialidade dos sujeitos em questão.

Gráfico 6 – Total de títulos particulares concedidos no ano de 2019 (mesorregião Norte de Minas)



Fonte: SEAPA (2020)

Registra-se que o milésimo título individual foi concedido em 2017 à dona Maria Ferreira dos Santos, moradora de Córrego Jurema, da comunidade rural de Setubinha como fruto da retomada do programa de regularização fundiária em 2015, após um período de escassez (de 2012 a 2014 foram emitidos apenas 50 títulos individuais).⁵²

⁵² Conferir notícia veiculada em:

http://jornal.iof.mg.gov.br/xmlui/bitstream/handle/123456789/187897/noticiario_2017-09-06%203.pdf?sequence=1

Em audiência pública realizada na Comissão de Direitos Humanos da Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais no dia 22/10/19⁵³ ([link: https://youtu.be/xopQyEW904A](https://youtu.be/xopQyEW904A)), o subsecretário de Assuntos Fundiários da SEAPA, José Ricardo Ramos Roseno, afirmou que, não obstante, praticamente todos os 853 municípios mineiros enfrentam problemas de regularização fundiária, havendo no Estado mais de 100 mil unidades agrícolas sem titulação.

Em 02/10/2019, foi publicado o Edital de chamamento público nº 01/2019 (Processo SEI nº 1230.01.0002471/2019-96)⁵⁴, cujo objeto é a seleção de municípios para participarem do Programa de Regularização Fundiária e Acesso à Terra.

O processo classificatório visa estabelecer a listagem classificatória entre os municípios de acordo com os critérios estabelecidos e a execução da regularização fundiária rural dependerá de recursos financeiros que, eventualmente, podem não ser liberados.

A classificação dos municípios inscritos não assegura, contudo, a imediata regularização, mas apenas gera expectativa de ser iniciado o processo, segundo a ordem classificatória, ficando o ato condicionado à oportunidade e conveniência da administração, resguardada a ordem estabelecida pela classificação. O prazo de validade do edital em vigor é de um ano, podendo ser prorrogado pelo igual período.

Segundo dados obtidos no sítio eletrônico da SEAPA, houve a adesão de 152 municípios, dos quais 109 já foram classificados com base em critérios estabelecidos, como por exemplo, a realização ou não de audiência pública e o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), na proporção entre população urbana e rural.

A metodologia de trabalho foi revista e incluídas algumas etapas para trazer mais transparência, legalidade e segurança ao processo. Já que a regularização fundiária é demandada por praticamente todos os municípios do estado, entendemos que o caminho mais democrático é o chamamento público. Por isso, estabelecemos critérios claros para priorizar essa política àqueles municípios que mais necessitam dela, os de menor IDH, que possuem população rural significativa e que tinham alguma etapa de regularização fundiária realizada, o que permite aproveitar o recurso público já destinado para aquela localidade (AGÊNCIA MINAS, 2019).

53

Disponível em: https://www.almg.gov.br/acompanhe/noticias/arquivos/2019/10/22_direitos_humanos_regularizacao_fundiaria.html

54 Disponível em: <http://www.agricultura.mg.gov.br/images/documentos/Edital%20N%C2%BA%2001-2019%20-%20Seapa%20Chamamento%20Publico%20-%20Regularizacao%20Fundiaria.pdf>

Verificou-se que a SAPA, no intuito de conferir maior celeridade do processo, tem promovido a digitalização e inserção dos processos no Sistema Eletrônico de Informações (SEI). Os processos de regularização fundiária podem ser localizados no site do Sistema Eletrônico de Informações (SEI) pelo nome do beneficiário ou nome do imóvel por meio do link: <https://bit.ly/3bmRHrR>. De acordo com a SEAPA, todos os processos de regularização fundiária são tramitados no SEI e lá também são assinados pela secretária e pelo governador. Cada título impresso e entregue possui um *QR CODE*, que assegura a autenticidade do documento.

Analisando-se a legislação pertinente, mormente o Decreto 34.801/1993, verifica-se que a identificação de terras públicas, dominicais e devolutas, necessárias à operacionalização da política, far-se-á consoante o princípio de regionalização da ação administrativa do Estado, com observância das seguintes prioridades quanto à sua destinação: I - assentamento de trabalhadores rurais e urbanos; II - proteção dos ecossistemas naturais e preservação de sítios de valor histórico, paisagístico, artístico, arqueológico, espeleológico, paleontológico, ecológico e científico; III - regularização fundiária; IV – colonização (vide Decreto 34.801/1993).

De acordo com o Decreto 34.801/1993, são formas de alienação ou de concessão de terra devoluta: I - concessão gratuita de domínio; II - alienação por preferência; III - legitimação de posse; IV - concessão de direito real de uso.

O título resultante do procedimento de alienação ou de concessão de terras devolutas, bem como o de reconhecimento de domínio, serão assinados pelo Governador do Estado.

Os beneficiários da distribuição de imóveis rurais pela reforma agrária, bem como para assentamento, receberão títulos de domínio ou de concessão de direito real de uso inegociáveis pelo prazo de 10 (dez) anos (Decreto 34.801/1993).

O título de concessão gratuita de domínio será outorgado a quem, não sendo proprietário de imóvel rural ou urbano, possua como sua, por 5 (cinco) anos ininterruptos, sem oposição, área de terra devoluta rural ou de expansão urbana não superior a 50ha (cinquenta hectares), tenha nela sua moradia e a tenha tornado produtiva (ver Decreto 34.801/1993).

O beneficiário deverá comprovar que a terra é a sua principal fonte de renda e a de sua família e instruirá o pedido com as seguintes declarações, que farão parte do requerimento de medição: 1 - declaração referente às vedações a que se refere o artigo 31 deste Decreto; 2 - declaração de que não é proprietário de imóvel urbano ou rural. Os demais requisitos da concessão gratuita serão apurados através de vistoria *in loco* com o respectivo laudo de

identificação fundiária. A gratuidade da concessão se refere ao valor das terras, ficando condicionada a entrega do título definitivo ao pagamento dos emolumentos dos serviços de medição, demarcação, cálculo, memorial descritivo e planta.

A alienação por preferência caberá àquele interessado que tornar economicamente produtiva terra devoluta estadual e comprovar sua vinculação pessoal à terra terá preferência para adquirir-lhe o domínio, até a área de 250ha (duzentos e cinquenta hectares), mediante o pagamento do seu valor, acrescido dos emolumentos (Decreto 34.801/1993).

Nos terrenos para agricultura, o ocupante provará a utilização econômica de, no mínimo, 30% (trinta por cento) da área aproveitável. Nos terrenos para pecuária, o ocupante provará a utilização econômica de, no mínimo, 50% (cinquenta por cento) da área aproveitável como área de pastagem que comporte 3 (três) cabeças de gado “vacum” ou similar por alqueire geométrico. No caso de exploração mista da área, o percentual mínimo de utilização econômica é de 40% (quarenta por cento) da área aproveitável (Decreto 34.801/1993).

O replantio de matas e os pastos artificiais serão considerados benfeitorias, o que não ocorrerá com os simples roçados ou a queima de matas e campos. Considera-se vinculação pessoal à terra, para os efeitos da Lei, a residência em localidade próxima que permita ao ocupante ou a seus familiares assistência permanente à área e a sua efetiva utilização econômica.

Terá direito à legitimação de posse quem, não sendo proprietário de imóvel rural, ocupe terra devoluta, cuja área não exceda 250ha (duzentos e cinquenta hectares), tornando-a produtiva com o seu trabalho e o de sua família e tendo-a como principal fonte de renda.

O beneficiário da legitimação de posse após processo discriminatório, instruirá o pedido com declarações de que nunca foi beneficiário de qualquer outra terra devoluta, seja urbana ou rural e que não é proprietário de imóvel rural. Os demais requisitos da legitimação de posse serão apurados após vistoria *in loco* com o respectivo laudo de identificação fundiária.

A legitimação de posse consiste no fornecimento de licença de ocupação pelo prazo mínimo de 4 (quatro) anos, findo o qual o ocupante terá direito à compra preferencial do lote, mediante pagamento dos emolumentos dos serviços de medição, demarcação, cálculo, memorial descritivo e planta. A licença de ocupação será intransferível *inter vivos* e inegociável, não podendo ser objeto de penhora ou de arresto, constituindo documento hábil para obtenção de licença necessária ao uso da terra e crédito rural.

Por fim, a concessão de direito real de uso de terra devoluta estadual, por tempo certo de até 10 (dez) anos, como direito real resolúvel, para fins específicos de uso e cultivo da terra, até o limite de 250ha (duzentos e cinquenta hectares), será outorgada a quem comprovar

exploração efetiva e vinculação pessoal à terra e será formalizada após processo discriminatório, por meio de instrumento particular de contrato, expedido pela SEAPA.

De posse do contrato de concessão de direito real de uso assinado pelas partes, o concessionário o levará à inscrição em livro especial no registro de imóveis da comarca em que se situar o imóvel, a partir de quando, fruirá plenamente do terreno para os fins estabelecidos no contrato ou termo administrativo e responderá por todos os encargos civis, administrativos e tributários que vierem a incidir sobre o imóvel e suas rendas.

O concessionário recolherá, mensalmente, o valor correspondente à renda de ocupação prevista no contrato, sendo-lhe vedado dar destinação diversa ao bem sob pena de cancelamento da concessão.

Decorrido o prazo previsto no contrato e cumpridas as condições de exploração efetiva e vinculação pessoal à terra, estabelecidas no contrato de concessão de direito real de uso, ao concessionário será outorgado título de propriedade, após o pagamento do valor da terra, acrescido dos emolumentos.

A concessão de direito real de uso é nominal e intransferível, exceto *causa mortis*, situação em que o cônjuge supérstite ou os herdeiros, desde que domiciliados no imóvel, poderão assinar termo, tomando a si as obrigações do falecido.

O processo administrativo para regularização fundiária inicia-se por provocação do interessado mediante requerimento nos moldes definidos pelo art. 247 e seguintes da Constituição do Estado, da Lei Estadual nº 11.020/93 e do Decreto Estadual nº 34.801/93, objetivando a concessão de uma das quatro formas de alienação ou concessão de terras devolutas vistas acima.

Após esse panorama do caminho processual, registra-se que uma das principais reivindicações que tem sido expostas pela Comissão de Direitos Humanos a pedido da presidenta, deputada Leninha (PT), ainda depende de entendimentos envolvendo também a Justiça. Trata-se de solicitação do Movimento Articulado dos Sindicatos dos Trabalhadores Rurais do Alto Rio Pardo (MASTRO) de que seja retomada a regularização fundiária em sua área de abrangência, composta por 14 sindicatos em 14 municípios do Norte de Minas, que não estão entre aqueles que serão contemplados pelas titulações anunciadas pelo subsecretário. Esses municípios foram alvo da Operação Grilo, deflagrada em 2012 pela Polícia Federal e pelo Ministério Público para apuração de fraudes em legalização de terras na região.

O subsecretário José Ricardo Roseno explicou que uma ação civil pública movida em função da operação paralisa processos de titulação na região, impedindo a regularização fundiária.

Para buscar uma solução, existem entendimentos entre a Advocacia Geral do Estado (AGE) e o Ministério Público, na tentativa de um acordo que possa culminar num Termo de Ajustamento de Conduta (TAC) permitindo, assim, retomar a regularização de terras na região, explicou o gestor.

Ele disse que entendimento inicial com o MP já possibilitou ações de varredura (georreferenciamento do município como um todo) das cidades de Rio Pardo e de Santo Antônio do Retiro, no Alto Rio Pardo. A partir daí, será feita uma análise de como esse trabalho poderá vir a ser usado para um possível processo de regularização. O objetivo é estabelecer uma estratégia piloto, com uma metodologia que depois possa ser replicada em demais municípios afetados pela Operação Grilo.

Segundo o subsecretário, como a Lei 11.020, que serve de base legal para a regularização fundiária em Minas Gerais, é de 1993, ela já está desatualizada em relação ao que é necessário para avançar com o trabalho. Neste sentido, a Subsecretaria de Assuntos Fundiários da SEAPA montou um grupo técnico de trabalho para a elaboração de um texto que visa modernizar a lei quanto à arrecadação e destinação de terras, bem como o processo de regularização.

3.6.2 Regularização Fundiária para Povos e Comunidades Tradicionais

A Regularização Fundiária de Territórios de Povos e Comunidades Tradicionais é uma das atribuições do Estado de Minas Gerais e se dá por meio de titulação coletiva, gratuita, inalienável, indivisível e por prazo indeterminado.

Territórios tradicionalmente ocupados são os espaços necessários à reprodução cultural, social e econômica dos povos e comunidades tradicionais, podendo ser utilizados de forma permanente ou temporária.

Povos indígenas e quilombolas: observar o disposto no art. 231 e o art. 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da Constituição da República, combinados com as regulamentações pertinentes.

A política para o desenvolvimento sustentável de Povos e Comunidades Tradicionais está previsto na Constituição do Estado e na Lei Estadual nº 21.147/2014.

Para solicitar o início do processo administrativo para titulação coletiva de território tradicional na SEAPA, a comunidade deve ter uma Certidão de Autodefinição emitida pela Comissão Estadual de Povos e Comunidades Tradicionais (CEPCT), pela Fundação Cultural

Palmares (no caso dos quilombolas) ou pela Fundação Nacional do Índio – FUNAI (no caso dos indígenas). Para solicitar a Certidão de Autodefinição, a comunidade deve encaminhar um ofício à Presidência da Comissão Estadual de Povos e Comunidades Tradicionais em que conste um breve relato histórico da comunidade, a caracterização da comunidade a ser reconhecida formalmente, o local onde se encontra o povo ou a comunidade, e formas de acesso à comunidade.

Recebido esse ofício, os membros da CEPCT irão à comunidade para discutir e aprofundar o entendimento do povo ou da comunidade solicitante quanto ao processo de emissão da Certidão de Autodefinição. Depois disso, os membros que foram à comunidade farão um relatório sobre a visita e apresentarão esse relatório na reunião da CEPCT-MG para que os demais membros tomem conhecimento das informações sobre a comunidade e aprovem ou não a emissão da Certidão de Autodefinição.

Essa certidão emitida é encaminhada ao endereço da comunidade solicitante ou entregue ao seu presidente.

Fluxograma 2 – Etapas da regularização fundiária rural coletiva



Fonte: SEAPA (2020)

Em pesquisa realizada junto ao banco de dados da SEAPA/SEI, foram encontrados 26 processos de certificação de autodefinição para reconhecimento formal de comunidades concluídos em todo o Estado de Minas Gerais de 2018 até a presente data.

Todos os certificados foram entregues e as comunidades contempladas foram: 1) Mata dos Crioulos; 2) Vargem do Inhaí; 3) Raiz; 4) Macacos; 5) Pé de Serra; 6) Lavras; 7) Comunidade Vazanteira de Pau Preto; 8) Comunidade Vazanteira Pau de Légua; 9) Comunidade Geraizeira Nucleo Laramão; 10) Comunidades Núcleo Tinguí; 11) Comunidade Veredeira de São Joaquim; 12) Comunidade Veredeira Tamboril; 13) Comunidade Pesqueira e Vazanteira Canabrava; 14) Comunidade Geraizeira Sobrado; 15) Comunidade Geraizeira Moreira; 16) Comunidade Geraizeira Agua Boa II; 17) Comunidade Geraizeira Vereda Funda II; 18) Comunidade Geraizeira Fazenda Raiz; 19) Comunidade Veredeiro Cruz de São Joaquim; 20) Comunidades Geraizeiras do Núcleo Josenópolis; 21) Comunidade Tradicional Agroextrativista e Artesã; Cabeceira do Piabanha; 22) Comunidade Tradicional Veredeira Poçãozinho Espírito Santo; 23) Comunidade Cigana Calon do São Pedro; 24) Comunidade Cigana Calon do Paulo VI; 25) Comunidade Cigana Calon do São José e 26) Comunidade Cigana do Bairro Igrejinha.

Tabela 5 – Certificações de Comunidades Tradicionais

	Nº DO PROCESSO NO SEI	INFORMAÇÕES	ÁREA ESTIMADA (HA)
1	1640.01.0001349/2018-12	Certifica a autodefinição da Comunidade Quilombola Mata dos Crioulos como comunidade tradicional “apanhadora de flores sempre-vivas”, localizada no município de Diamantina	Não delimitada no processo
2	1640.01.0001350/2018-82	Certifica a autodefinição para reconhecimento formal da Comunidade Quilombola Vargem do Inhaí como comunidade tradicional apanhadora de flores sempre-vivas, localizada no município de Diamantina	Não delimitada no processo
3	1640.01.0001356/2018-17	Certifica a autodefinição para reconhecimento formal da Comunidade Quilombola de Raiz como comunidade tradicional apanhadora de flores sempre-vivas, localizada no município de Presidente Kubitschek	Não delimitada no processo
4	1640.01.0001355/2018-44	Certifica a autodefinição para reconhecimento formal da Comunidade de Macacos como comunidade tradicional “apanhadora de flores sempre-vivas”, essa localizada no município de Diamantina	Não delimitada no processo
5	1640.01.0001357/2018-87	Certifica a autodefinição para reconhecimento formal da Comunidade Pé de Serra como comunidade tradicional apanhadora de flores sempre-vivas, localizada no município de Buenópolis	Não delimitada no processo
6	1640.01.0001358/2018-60	Certifica a autodefinição para reconhecimento formal da Comunidade Lavras como comunidade tradicional apanhadora de flores sempre-vivas, localizada no município de Buenópolis	Não delimitada no processo
7	1640.01.0001362/2018-49	Certifica a autodefinição para reconhecimento formal da	5.650,69

		Comunidade de Pau de Léguas como comunidade tradicional vazanteira, localizada no município de Matias Cardoso	
8	1640.01.0001363/2018-22	Certifica a autodefinição para reconhecimento formal da Comunidade de Pau de Léguas como comunidade tradicional vazanteira, localizada no município de Matias Cardoso	Não delimitada no processo
9	1640.01.0001369/2018-54	Certifica a autodefinição para reconhecimento formal da Comunidade São Francisco Núcleo Lamarão (São Francisco, Barra de Canoas, Sobrancelha, Morro Grande, Morro Grande II, Córrego dos Bois, Bocaina, Córrego da Batalha, Córrego do Vale, Lamarão, Diamantina, Água Branca, Ribeirãozinho, Vaquejador, Miroró, Campo de Vacarias, Vacarias e Ponte Velha) comunidades tradicionais geraizeiras, localizada no município de Grão Mogol	228.000ha
10	1640.01.0001370/2018-27	Certifica a autodefinição para reconhecimento formal das comunidades do Núcleo Tinguí (Bocaina, Andorinhas, Taquaral, Bosque, Bosquinho, Cornélio, Ventania, Ventania II, Buriti São Lourenço, Cercado, Bonfim Estreito, Cafundó, Cancela, Buracão, Bonito, Córrego do Engenho, Teixeira, Córrego Maciel, Santa Rita, Curral de Varas I, Curral de Varas II, Ponte Nova, Brejinho, Córrego Forquilha, Pinheiro, Retiro, Alegre, Comunidade do Viveiro, Córrego Fundo e Boa Vista) como comunidades tradicionais geraizeiras, localizada no município de Grão Mogol e Padre Carvalho	
11	1640.01.0001407/2018-95	Certifica a autodefinição para reconhecimento formal das Comunidades do Núcleo Josenópolis (Curral de Vara, Curralinho, Sussuarana, Cedro, Córrego Caeté, Vila Nova, Borá, Ouvidor I e II, Córrego da Ilha, Recanto Feliz/ Córrego da Lapa, Barreiro de Fora/ Manda Saia, Margarida/ Solidade, Mato Alto/ Angico, Mangabeira, Ribeirãozinho, Baixa Grande, Araçá, Olhos D'água, Pintado, Barreiro de Dentro, São Vicente, Cercadinho, Jacu, Água Santa) como comunidade tradicional geraizeira, localizada no município de Josenópolis	
12	1640.01.0001371/2018-97	Certifica a autodefinição para reconhecimento formal da Comunidade São Joaquim como comunidade tradicional Veredeira, localizada no município de Januária	Não delimitada no processo
13	1640.01.0001372/2018-70	Certifica a autodefinição para reconhecimento formal da Comunidade Tamboril (Rio Pardo e Capoeirão) como comunidade tradicional veredeira, localizada no município de Januária	Não delimitada no processo
14	1640.01.0001373/2018-43	Certifica a autodefinição para reconhecimento formal da Comunidade Canabrava como comunidade tradicional pesqueira e vazanteira, localizada no município de Buritizeiro	Não delimitada no processo
15	1640.01.0001386/2018-80	Certifica a autodefinição para reconhecimento formal da Comunidade Sobrado como comunidade tradicional geraizeira, localizada no município de Rio Pardo de Minas	Não delimitada no processo
16	1640.01.0001391/2018-42	Certifica a autodefinição para reconhecimento formal da Comunidade Moreira como comunidade tradicional geraizeira, localizada no município de Rio Pardo de Minas	Não delimitada no processo
17	1640.01.0001395/2018-31	Certifica a autodefinição para reconhecimento formal da Comunidade Água Boa II como comunidade tradicional geraizeira, localizada no município de Rio Pardo de Minas	Não delimitada no processo
18	1640.01.0001399/2018-20	Certifica a autodefinição para reconhecimento formal da Comunidade Vereda Funda como comunidade tradicional geraizeira, localizada no município de Rio Pardo de Minas	4.906,6647

19	1640.01.0001400/2018-90	Certifica a autodefinição para reconhecimento formal da Comunidade Fazenda Raiz como comunidade tradicional geraizeira, localizada no município de Rio Pardo de Minas	3.772,78
20	1640.01.0001401/2018-63	Certifica a autodefinição para reconhecimento formal da Comunidade Veredeira Cruz de São Joaquim como comunidade tradicional veredeira, localizada no município de Januária	Não delimitada no processo
21	1640.01.0001745/2018-87	Certifica a autodefinição para reconhecimento formal da Comunidade Tradicional Agroextrativista e Artesã Cabeceira do Piabanha, localizada no município de Salto da Divisa	Não delimitada no processo
22	1640.01.0001961/2018-75	Certifica a autodefinição para reconhecimento formal da Comunidade Tradicional Veredeira Poçãozinho do Espírito Santo, localizada no município de Januária	Entre 10ha e 40ha
23	1640.01.0001962/2018-48	Certifica a autodefinição para reconhecimento formal da Comunidade Cigana Calon do São Pedro, localizada no município de Ibirité	Não delimitada no processo
24	1640.01.0001973/2018-42	Certifica a autodefinição para reconhecimento formal da Comunidade Cigana Calon do Paulo VI, localizada no município de Conselheiro Lafaiete	Não delimitada no processo
25	1640.01.0001970/2018-26	Certifica a autodefinição para reconhecimento formal da Comunidade Cigana Calon do São José, localizada no município de Conselheiro Lafaiete	Não delimitada no processo
26	1640.01.0001974/2018-15	Certifica a autodefinição para reconhecimento formal da Comunidade Cigana do Bairro Igrejinha, localizada no município de Juiz de Fora	Não delimitada no processo

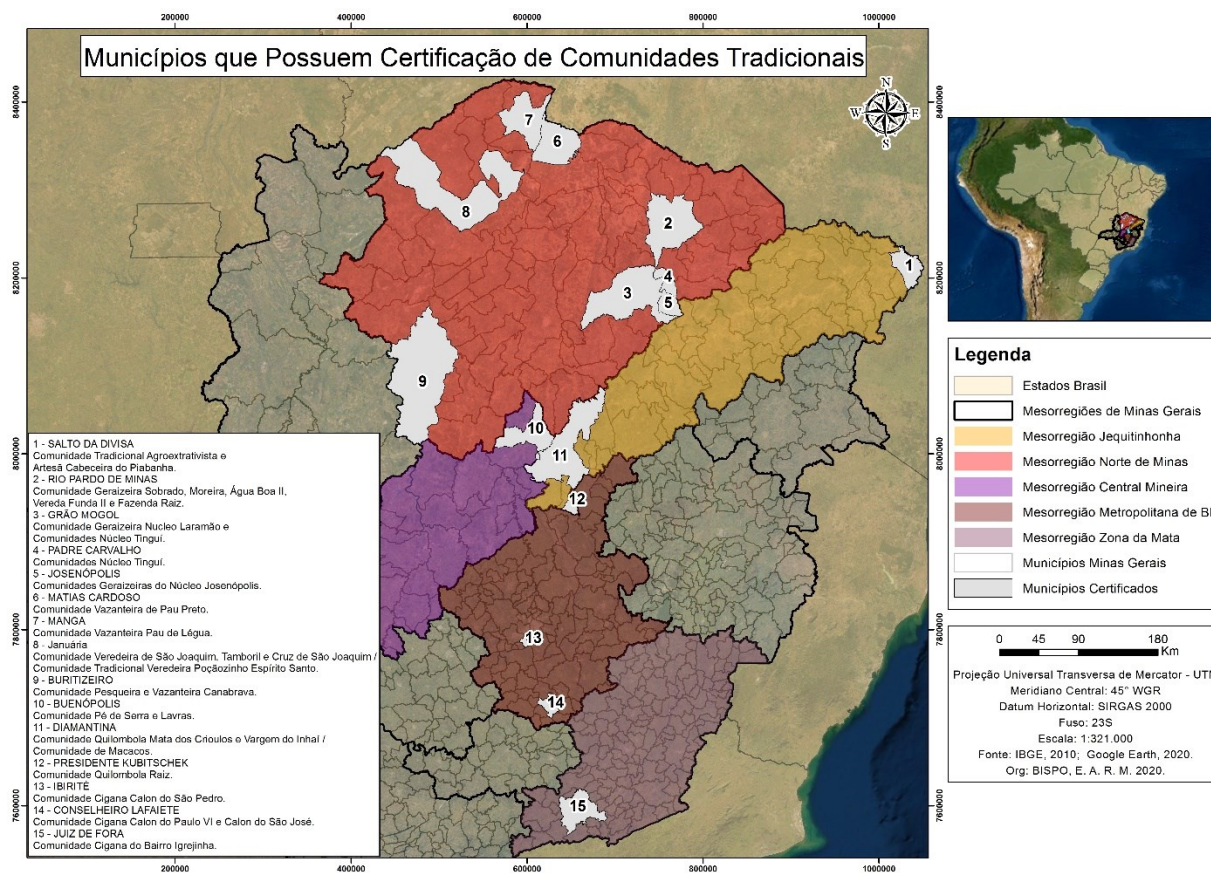
Fonte: SUTEC/SEAPA/SEI (2020)

Foram analisados todos os 26 processos, tendo sido possível quantificar a extensão da área que integra o território de apenas algumas comunidades, como se extrai da tabela acima.

A ausência dessa delimitação, seja no estudo antropológico, seja no histórico apresentando pode ser justificado pelo fato que a maioria dessas comunidades tradicionais como as ciganas Calon ou dos apanhadores de flores sempre-vivas estarem dispersas à margem de rios, como o Jequitinhonha, o que se coaduna com as noções de territorialidade para além de circunscrições geográficas.

O mapa a seguir dá uma noção de localização espacial dessas comunidades:

Mapa 4 – Espacialização das Comunidades Tradicionais certificadas:



Fonte: SUTEC/SEAPA/SEI (2020)

Merece registro que o processo administrativo tramita perante a SEAPA, via SEI, e tem início mediante provocação do interessado contendo a ata, devidamente assinada, da reunião em que o povo ou comunidade tenha deliberado pela regularização fundiária do território tradicional; a Certidão de Autodefinição.

Instaurado o processo, será elaborado um Relatório Técnico de Identificação e Delimitação Territorial (RTID) que também pode ser produzido em parceria com órgãos públicos, organização da sociedade civil e profissionais cuja área de atuação esteja ligada à temática de povos e comunidades tradicionais.

Seguindo o roteiro da Resolução nº 39 da SEDA, o RTID contemplará histórico da ocupação tradicional, a caracterização de esbulho das terras tradicionalmente ocupadas, os usos tradicionais e atuais dos espaços territoriais que justificam a sua regularização, os limites totais das áreas ocupadas e a identificação de seus ocupantes, conforme territorialidade indicada por povo ou comunidade tradicional, levando-se em consideração os espaços de moradia, exploração econômica, social, cultural e os destinados aos cultos religiosos.

A SEAPA deverá abrir, ainda e simultaneamente, um procedimento de discriminação de terras administrativo cujo objetivo, como já visto, é identificar quais são as terras particulares e quais são as terras devolutas ou públicas localizadas dentro de uma área ou território, nos termos da Lei 6.383/1976.

Enquanto o RTID não for concluído, as terras devolutas ou públicas identificadas na Ação Discriminatória Administrativa serão destinadas à Associação legalmente constituída que represente a comunidade tradicional. Essa destinação será feita via Termo de Permissão de Uso ou de Licença de Ocupação (art. 9º do Decreto Estadual 47.289/2017).

Com efeito, identificadas as terras devolutas ou públicas localizadas dentro do território tradicional pleiteado, a SEAPA poderá encaminhar à Secretaria de Estado de Casa Civil a solicitação de Decreto declarando essas terras públicas ou devolutas como de interesse social para a comunidade tradicional. Esse Decreto tem como objetivo reservar a terra pública ou devoluta à futura criação formal do território tradicional, que se efetivará mediante Titulação.

Importante consignar que, se no processo administrativo for constatado que o território tradicional pleiteado está sobreposto por Unidade de Conservação Estadual (Ex: Parque, Reserva Biológica, Área de Proteção Ambiental e outras categorias estabelecidas pela Lei 9985/2000) o Estado encaminhará à Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais (ALMG) projeto de lei sobre a Recategorização da Unidade de Conservação ou Desafetação da Área.

A Lei 9.985/2000 estabelece que as unidades de conservação se dividem em dois grupos: a) unidades de proteção integral e b) unidades de uso sustentável. O objetivo básico das unidades de proteção integral é preservar a natureza, enquanto o objetivo básico das unidades de uso sustentável é compatibilizar a conservação da natureza com o uso sustentável de parcela dos seus recursos naturais (art. 7º).

Esses dois grupos mencionados se subdividem ainda em categorias, como, por exemplo: Parque, Estação Ecológica, Reserva Biológica, Reserva Extrativista, Reserva de Desenvolvimento Sustentável, dentre outras. Portanto, a Recategorização consiste basicamente na mudança da categoria de uma Unidade de Conservação.

Assim, por esse instrumento é possível transformar um Parque em uma Reserva de Desenvolvimento Sustentável, por exemplo. Por sua vez, a Desafetação consiste na alteração da destinação do bem, que no caso é a terra que criou a unidade de conservação. Ou seja, com a Desafetação a terra que foi destinada à criação de uma unidade de conservação deve ser destinada à criação formal de um território tradicional. Até que sejam tomadas essas medidas,

a SEAPA, a CEPCT e o Instituto Estadual de Florestas (IEF) poderão celebrar Termo de Compromisso para possibilitar a ocupação sustentável do território tradicional em áreas sobrepostas às unidades de conservação.

O Termo de Compromisso citado está regulamentado na Instrução Normativa Conjunta IEF/SEDA/CEPCT Nº 001/2018 de 01 de agosto de 2018. Nos casos de unidades de conservação federais ou municipais, o Estado promoverá a articulação junto à União e aos municípios para assegurar o uso sustentável do território tradicional em áreas sobrepostas às unidades de conservação, garantindo a preservação dos principais atributos dos ecossistemas e a manutenção das áreas protegidas, nos termos da Lei 21.147/2014.

A titulação do território tradicional será efetivada após a homologação do RTID. O título, gratuito, inalienável (não pode ser vendido), indivisível e, autoriza a concessão do domínio da terra pública ou devoluta para a Associação que represente a comunidade tradicional por prazo indeterminado.

A pesquisa apurou que ainda não houve concessão de titulação coletiva. Na tabela e gráfico abaixo, pode-se verificar, porém, a lista de 13 processos administrativos nos quais já houve, por parte de comunidades certificadas, solicitação expressa, ao Estado, da regularização fundiária de seus respectivos territórios. Todos esses processos estão em curso e até o fechamento da presente pesquisa paralisados em virtude da publicação do Decreto Estadual nº. 47.890, de 19 de março de 2020, que dispõe sobre medidas durante a situação de emergência em saúde pública do Estado, em virtude do COVID-19.

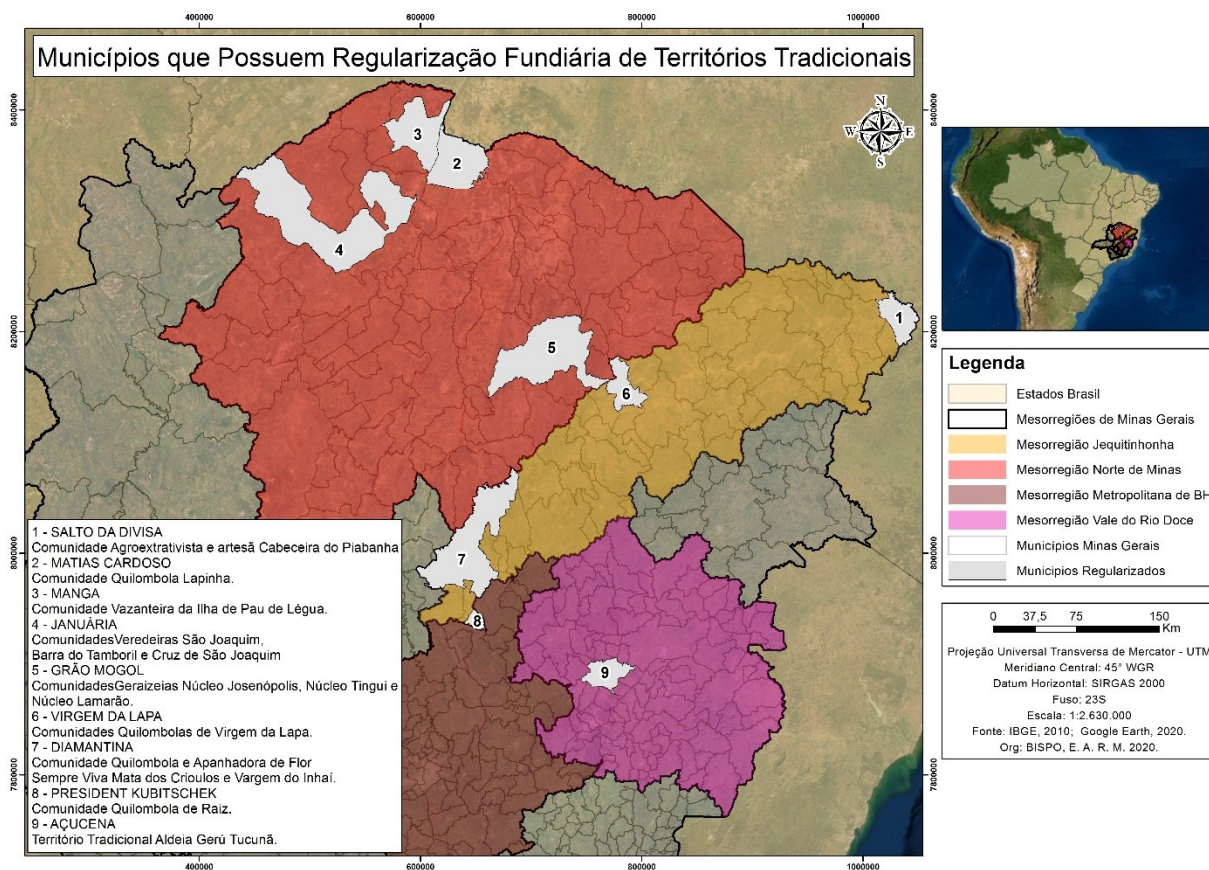
Tabela 6 – Regularização Fundiária de Territórios Tradicionais

	Nº DO PROCESSO NO SEI	INFORMAÇÕES	ÁREA ESTIMADA (HA)
1	1640.01.0001932/2018-82	Regularização fundiária do território tradicional da comunidade quilombola de Raiz, localizada em Presidente Kubitschek/MG	Não delimitada no processo
2	1640.01.0001609/2018-73	Regularização fundiária do território tradicional das comunidades quilombolas de Virgem da Lapa/MG	Acesso restrito aos autos
3	1640.01.0001693/2018-36	Regularização fundiária do território tradicional da comunidade quilombola Lapinha, localizada em Matias Cardoso/MG, e Termo de Compromisso para uso sustentável de unidade de conservação	Acesso restrito ao processo
4	1640.01.0001929/2018-66	Regularização fundiária do território tradicional das comunidades veredeiras São Joaquim, Barra do Tamboril e Cruz de São Joaquim, localizadas em Januária/MG	Não delimitada no processo
5	1640.01.0001606/2018-57	Regularização fundiária do território tradicional das comunidades geraizeias Núcleo Josenópolis, localizado na região de Grão Mogol/MG	228.000ha

6	1640.01.0001598/2018-79	Regularização fundiária do território tradicional das comunidades geraizeias Núcleo Tingui, localizado na região de Grão Mogol/MG	
7	1640.01.0001608/2018-03	Regularização fundiária do território tradicional das comunidades geraizeias Núcleo Lamarão, localizado na região de Grão Mogol/MG	
8	1640.01.0001703/2018-57	Regularização fundiária do território tradicional da comunidade vazanteira da Ilha de Pau de Légua, localizada em Manga/MG	Não delimitada no processo
9	1640.01.0001702/2018-84	Regularização fundiária do território tradicional da comunidade vazanteira de Pau Preto, localizada em Matias Cardoso/MG	Não delimitada no processo
10	1640.01.0001789/2018-63	Regularização fundiária do território tradicional da aldeia Gerú Tucunã, localizada em Açucena/MG, e Termo de Compromisso para uso sustentável de unidade de conservação	Acesso restrito ao processo
11	1640.01.0001838/2018-98	Regularização fundiária do território tradicional da comunidade agroextrativista e artesã Cabeceira do Piabanha, localizada em Salto da Divisa/MG e e Termo de Compromisso para uso sustentável de unidade de conservação	Não delimitada no processo
12	1640.01.0001960/2018-05	Regularização fundiária do território tradicional da comunidade quilombola e apanhadora de flor sempre viva Mata dos Crioulos, localizada em Diamantina	Não delimitada no processo
13	1640.01.0001959/2018-32	Regularização fundiária do território tradicional da comunidade quilombola e apanhadora de flor sempre viva Vargem do Inhaí, localizada em Diamantina	Não delimitada no processo

Fonte: SUTEC/SEAPA/SEI (2020)

Mapa 5 – Espacialização das Comunidades que pleitearam a regularização fundiária:



Fonte: SUTEC/SEAPA/SEI (2020)

Como se vê do mapa e da tabela acima, as 13 Comunidades estão espalhadas por 9 Municípios mineiros, sendo 4 do Norte de Minas (Matias Cardoso, Januária, Manga e Grão Mogol), 4 do Vale do Jequitinhonha (Salto da Divisa, Diamantina, Virgem da Lapa e Presidente Kubistchek) e 1 do Vale do Rio Doce (Açucena).

Foram consultados todos os 13 processos, dos quais 3 tiveram o acesso restringido por determinação da SEAPA, como se vê da tabela acima. Pelas mesmas razões já declinadas anteriormente, não foi possível quantificar a extensão de todas as áreas das comunidades, mas apenas de algumas.

Não obstante, é perfeitamente válido trazer à baila os dados quantitativos apresentados por Dayrell (2019) de 4 categorias de terras demandadas para regularização fundiária específicas, a saber: a) territórios geraizeiros em delimitação (áreas com ações de mobilização, mas sem conclusão do trabalho de georrefenciamento ou de organização da demanda para regularização fundiária); b) territórios geraizeiros autodemarcados (comunidades com ações de mobilização para identificação do território, seu georreferenciamento, com elaboração de um relatório antropológico ou com uma demanda já encaminhada, inclusive criação de RDS); c) territórios geraizeiros regularizados (comunidades cujos territórios foram total ou parcialmente regularizados em uma das modalidades de acesso à terra reconhecidos oficialmente, seja como uma RDS, como um arrendamento estabelecido com o Estado (cooperativas de agricultores familiares) ou através de projeto de lei municipal; d) assentamentos de reforma agrária convencionais (áreas nas quais foram criados projetos de assentamento de reforma agrária pelo INCRA, mas que foram mobilizadas por algum movimento social como o MST, Movimento Sindical ou outro).

A síntese dessa estratificação é dada pela tabela abaixo:

Tabela 7 – Categorias das terras demandadas para regularização fundiária

Categoria	Área (ha)	%
Territórios Geraizeiros em Delimitação	69.936,46	15,26
Territórios Geraizeiros Autodemarcados	298.840,94	65,19
Sub Total	368.777,40	80%
Territórios Geraizeiros Regularizados	59.311,43	12,94
Assentamentos de Reforma Agrária convencionais	30.330,33	6,62
Total	458.419,16	100,00

Fonte: DAYRELL (2019)

Estabelecendo-se um cotejo analítico entre os dados apresentados por Dayrell (2019) notadamente o quantitativo de área dos territórios geraizeiros em vias de delimitação

(69.936,46ha) e autodemarcados (298.840,94ha), porque constituem demandas dessas comunidades, é razoável que elas estejam compreendidas dentro do estoque estimado de terras devolutas pertencentes ao Estado de Minas Gerais que esta pesquisa considera em 258.682,14ha por ter como baliza a área total arrendada nos 94 contratos detectados.

Conquanto haja uma diferença entre o subtotal encontrado por Dayrell (2019) do quantitativo de áreas desses territórios em demanda, a justificativa pode perfeitamente repousar no seguinte fato: nas décadas de 70 ou 80, quando da celebração dos contratos, as terras não foram medidas com a precisão das medições hodiernas feitas pelo processo de georreferenciamento.

No passado, as técnicas dos agrimensores lançavam mão de teodolitos ou até mesmo aeronaves que sobrevoavam as áreas. Portanto, a imprecisão dos marcos é um fator a se considerar nesse processo.

Ainda como fruto da pesquisa, verificou-se que em 2018, a SUTEC encaminhou demandas à SEAPA formuladas pelos seguintes interessados: Comunidades Quilombolas de Virgem da Lapa, Movimento Geraizeiro, Movimento dos Atingidos por Barragens (MAB), Comissão Pastoral da Terra (CPT), Articulação Rosalino, Comunidade Geiraizeira de São Francisco, Movimento dos Sem Terra e Movimento Sindical.

As Comunidades Quilombolas de Virgem da Lapa pleiteiam a reconversão das terras arrendadas à empresa Cia Suzano de Papel e Celulose (antecessora Ariel Sociedade Comercial e de Serviços Ltda.) nos municípios de Virgem da Lara e Coronel Murta, pleito já encaminhado à AGE para ajuizamento de ação discriminatória.

O Movimento Geraizeiro, o MAB e a CPT, a seu turno, postulam regularização de terras nos Municípios de Grão Mogol, Padre Carvalho e Josenópolis arrendadas às empresas Rio Rancho e Norflor, ao passo que a Articulação Rosalino encabeça pleitos relacionados às áreas do Alto Rio Pardo concedidas às empresas como Replasa e Florestaminas e às Cooperativas.

Quanto à pesquisa de processos judiciais, verificou-se, ainda, junto à SUTEC a existência de aproximadamente 113 processos judiciais físicos, dos quais 89 estão em tramitação, 9 estão suspensos por decisão judicial e 15 já foram baixados/arquivados, nos quais figuram (ou figuraram) o Estado de Minas (desde à época da RURALMINAS) com uma das partes, objetivando a desconstituição ou a retomada das áreas dadas em arrendamento.

Em 18 de maio de 2020, a SEAPA editou a Portaria nº 18, publicada no Diário Oficial do dia 23/05/2020⁵⁵, que dispõe sobre atualização de valores para pagamento, pelas empresas originariamente arrendatárias, a título de indenização, pela concessão de uso de terras devolutas rurais estaduais, prevista nos contratos de arrendamento de terras devolutas rurais estaduais do Programa dos Distritos Florestais da extinta RURALMINAS.

De acordo com a referida Portaria, a indenização devida ao Estado de Minas Gerais pelas empresas originariamente arrendatárias, pela concessão de uso de terras devolutas rurais estaduais, prevista nos contratos de arrendamento, já vencidos, será o percentual estabelecido nos contratos em espécie, sobre o valor do hectare, multiplicado pelo número de hectares arrendados, conforme tabela abaixo.

Tabela 8 – Valor do hectare da terra nua por Município

	MUNICÍPIO	VALOR POR HECTARE (HA)		
		ANO-BASE 2019	ANO-BASE 2018	ANO-BASE 2017
1	Águas Vermelhas	R\$ 1.500,00	R\$ 1.500,00	R\$ 1.500,00
2	Bocaiúva	R\$ 2.060,00	R\$ 2.060,00	R\$ 2.060,00
3	Carbonita	R\$ 1.800,00	R\$ 1.800,00	R\$ 1.800,00
4	Cristália	R\$ 1.500,00	R\$ 1.500,00	R\$ 1.500,00
5	Grão Mogol	R\$ 2.000,00	R\$ 2.000,00	R\$ 2.000,00
6	Riacho dos Machados	R\$ 1.579,86	R\$ 1.200,00	R\$ 1.000,00
7	Rio Pardo de Minas	R\$ 1.500,00	R\$ 1.500,00	R\$ 1.500,00
8	Rubelita	R\$ 1.500,00	R\$ 1.500,00	R\$ 2.000,00
9	Salinas	R\$ 1.500,00	R\$ 1.500,00	R\$ 1.500,00
10	São João do Paraíso	R\$ 900,00	R\$ 1.000,00	R\$ 1.000,00
11	Senador Modestino Gonçalves	R\$ 869,00	R\$ 1.940,00	R\$ 2.500,00
12	Taiobeiras	R\$ 1.000,00	R\$ 1.000,00	R\$ 1.000,00
13	Turmalina	R\$ 5.500,00	R\$ 5.000,00	R\$ 4.000,00
14	Virgem da Lapa	R\$ 2.527,27	R\$ 1.800,00	R\$ 1.800,00

Fonte: Portaria SEAPA nº 18/2020

Conforme se apurou junto à SEAPA, os valores dispostos na Tabela acima tiveram como base o Relatório de Valor de Terra Nua publicado anualmente pela EMATER, que é elaborado em conjunto com Sindicatos Rurais, Prefeitura Municipal, Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural Sustentável, Cooperativas, Representantes de Associações Comunitárias, Corretores de Imóveis, Imobiliárias, Lideranças Locais e Produtores Rurais, refletindo o valor do imóvel praticado no mercado, para a cultura a que se destina.

⁵⁵ Disponível em: <http://jornal.iof.mg.gov.br/>

Observa-se que praticamente os preços do hectare de 2017 a 2019 mantiveram-se inalterados, com exceção dos Municípios de Riacho dos Machados, Turmalina e Virgem da Lapa, em que houve aumento do valor do hectare, e dos Municípios de São João do Paraíso e Senador Modestino Gonçalves, que experimentaram um deságio.

Ainda segundo a SEAPA, o pagamento da indenização Documento de Arrecadação Estadual após apuração do valor através do devido Processo Administrativo, referente aos débitos de 2017, 2018 e 2019, ressalvados valores eventualmente já pagos ou revisões judiciais.

Em pesquisa ao banco de dados da Superintendência de Arrecadação e Gestão Fundiária da SEAPA, verificou-se que, na esteira da referida Portaria nº SEAPA 18, tem sido instaurados diversos processos administrativos de cobrança de indenização, devida ao Estado de Minas Gerais, pela concessão de uso de terras devolutas cedidas por meio dos referidos contratos de arrendamento.

Tome-se como exemplo – dado o elevado número de processos – a Portaria SEAPA/SUASF nº 04 de 10 de junho de 2020 que deflagrou o processo administrativo SEI nº 1230.01.0002872/2020-33 em desfavor da COOPERSAM – Cooperativa dos Agricultores Familiares da Fazenda Santa Maria ao Estado de Minas Gerais, pela permanência em imóvel público devoluto, situado no município de Rio Pardo de Minas, com área constante de 1.585,19ha (um mil quinhentos e oitenta e cinco hectares e dezenove ares), originalmente cedido por meio do Contrato de Arrendamento nº 051/2006, de 28 de dezembro de 2006. Nesse caso específico, o percentual do preço do arrendamento ajustado contratualmente é de 3,0%. Assim, multiplicando-se a área arrendada (1.585,19ha) pelo valor do ano-base 2019 (R\$1.500,00) chega-se ao valor total de R\$2.377.785,00, sobre o qual incidirá o percentual do contrato (3,0%) perfazendo a quantia de R\$71.333,55 devida pelo uso no ano de 2019, por exemplo.

Colhe-se de todo o acerto, ainda a título exemplificativo, a Portaria SEAPA/SUASF nº 36 de 10 de junho de 2020 que deflagrou o processo administrativo SEI nº 1230.01.0002872/2020-33 em desfavor da empresa Rio Rancho Agropecuária S/A ao Estado de Minas Gerais, pela permanência em imóvel público devoluto, situado em local denominado “Fazenda Mato Grosso; Fazenda Lamberdor”, no município de Grão Mogol – MG, com área constante de 1.648,08ha (um mil seiscentos e quarenta e oito hectares e oito ares), originalmente cedido por meio do Contrato de Arrendamento nº 137/84-E, de 04 de setembro de 1984. Nesse caso específico, o percentual do preço do arrendamento ajustado contratualmente é de 10,0%. Assim, multiplicando-se a área arrendada (1.648,08ha) pelo valor do ano-base 2019 (R\$2.000,00) chega-se ao valor total de R\$3.296.160,00, sobre o qual incidirá o percentual do

contrato (10,0%) perfazendo a quantia de R\$329.600,00 devida pelo uso no ano de 2019, por exemplo.

Apesar de todo esse “esforço arrecadatório”, porém, segundo informações verbais obtidas junto à SEAPA, o Estado de Minas Gerais não concedeu até o presente momento nenhum título de domínio coletivo para povos e comunidades tradicionais. Do mesmo modo, não há uma compilação de dados ou um estudo consolidado que informe com exatidão o quantitativo de terras devolutas arrecadadas. O Estado promove a arrecadação de imóveis para uma destinação específica (criação de parques, por exemplo) ou após uma ação discriminatória, como ocorrera no Município de Rio Pardo de Minas.

De acordo com os levantamentos desta pesquisa, os processos de regularização fundiária individual (com fulcro na Lei 11.020/1993 e regulamentada pelo Decreto 34801/93) caminham bem. O que não pode ser dito em relação aos processos de titulação coletiva que têm os povos e comunidades tradicionais como seus destinatários. Isso porque não basta que esses destinatários deflagrem o procedimento, é preciso que o Estado “queira” arrecadar as terras e queira distribuí-las a quem de direito.

É preciso considerar, ainda, aspectos políticos de cada localidade, na medida em que grande parte da renda tributária dos Municípios vem de tributos pagos pelas empresas reflorestadoras que ali estão implantadas.

As análises da história agrária brasileira, em muitos momentos não tiveram uma atenção especial a estes preceitos legais como base da atuação dos movimentos sociais, o descuido neste aspecto levou em muitos momentos a uma mistificação das ações sociais.

As ocupações, instrumentos legítimos dos movimentos sociais, que em determinados momentos assume a condição de uma transgressão, é gestada no contexto de uma legalidade e da afirmação de um determinado direito garantido no texto constitucional, o que estabelece um contexto complexo e contraditório no qual se desenvolve as ações sociais no campo.

Não obstante, o sonho do acesso à terra continua alimentando o imaginário de grande parte de segmentos de trabalhadores do campo. A regularização fundiária e a reforma agrária são, antes de mais nada, reflexo do crescimento das tensões sociais no campo, da organização e mobilização dos trabalhadores rurais que no plano local, quer no nacional, e das articulações entre redes de instituições de apoio, que potencializam as demandas (MEDEIROS, 2002).

Esse debate, contudo, se muda em seus termos e ainda carrega consigo marcas dos momentos anteriores que, muitas vezes, implicam a constituição de novos significados para

velhos termos bem com o aparecimento de novos termos que atualizam novos significados. É nesse contexto que Medeiros (2002) situa as transformações fundiárias no Brasil e mapeia as condições em que internamente emerge a proposta de uma reforma agrária conduzida pelo mercado.

Nessa linha, entra em cena a abordagem de Martins (1994) para quem ainda há uma persistência do passado nas estruturas sociais, políticas e econômicas do Brasil. Essa permanência é compreendida de modo totalmente imbricado à questão fundiária. O processo de dominação privada da terra por sujeitos sociais específicos e posterior consolidação de uma aliança entre propriedade da terra e capital (em essência, uma aliança entre as classes sociais dos capitalistas e dos proprietários de terra) teceram duras amarras na sociedade brasileira. Este passado persiste e, não apenas explica o presente, como está a cada momento permeando instituições, estruturas e valores (MARTINS, 1994).

Esse atraso, é, portanto, um instrumento de poder que compõe o sistema político, impede mudanças estruturais à sociedade e dificulta a tomada de consciência dos verdadeiros entraves à transformação social.

Ainda com Martins (1994),

a política do favor é a base da política brasileira e resulta em um obscurecimento entre o que é público e o que é privado. O poder pessoal e oligárquico e a prática do clientelismo seriam ainda fortes suportes da legitimidade política do Brasil. As oligarquias submetem a seu controle o jogo político do Estado, obrigado a formar alianças políticas tradicionais e a realizar concessões ao clientelismo político para governar. A troca de favores como obrigação moral – sem vínculo contratual, baseada em doações materiais e retribuições políticas – associa patrimônio e poder, fortalece a “cultura de apropriação do público pelo privado” e engendra “tortuosos mecanismos de acumulação da riqueza. (MARTINS, 1994, p. 30; 38).⁵⁶

Nessa ordem de ideias, ao abordar o processo geopolítico de apropriação privada de terras devolutas no Norte de Minas, Costa (2019) sustenta que

ao longo dessa história de pouco menos de dois séculos foi instituída uma legislação agrária nacional, o Estado brasileiro foi estruturante no processo de apropriação rentista, permitindo um aparato jurídico-político favorável aos proprietários de terra – instituições corruptas a serviço dos rentistas e capitalistas. E, não menos relevante, no passado e no presente, esse mesmo Estado foi negligente diante das questões que

⁵⁶ Casos emblemáticos dessas alianças entre o público e o privado atravessadas pela são os financiamentos de empresas a campanhas políticas, prática corrente na política brasileira. O grupo JBS, por exemplo, foi o maior doador para a campanha à presidência de Dilma Rousseff em 2014. As doações declaradas foram de 69,7 milhões de reais. (Disponível em <<http://www1.folha.uol.com.br/poder/2014/12/1559754-sinto-muito-diz-katia-abreu-sobre-desconforto-da-jbs-com-sua-indicacao.shtml>>).

envolvem a apropriação territorial e os direitos da coletividade, no qual a terra é um bem fundamental para a reprodução da existência, fonte da vida (de onde também brota a água, são produzidos os alimentos, é realizada a cultura), base para a interação de ecossistemas sem os quais a vida não se realiza. (COSTA, 2019, p. 155).

Vem a calhar as importantes contribuições de Rangel (2004) para o entendimento da questão agrária brasileira sob a perspectiva econômica, notadamente a desagregação dos complexos rurais e suas implicações na constituição do mercado interno, pressupostos para o próprio desenvolvimento capitalista brasileiro bem como a proposição de que a o preço da terra no Brasil seria um problema eminentemente financeiro no sentido de não ser o poder político dos latifundiários a causa determinante da elevada especulação, mas, ao contrário, este preço elevado é que era a base da sustentação daquele poder, já que gerava riqueza patrimonial alimentada pelo processo inflacionário. Nesse caso, derrubar esse preço da terra implicaria numa reforma agrária.

É preciso compreender que a regularização fundiária é importante fator de pacificação das relações no campo. Logo, a necessidade de se executar uma política de regularização fundiária de terras rurais é realidade atual de muitos posseiros de terras devolutas situadas no Estado de Minas Gerais, especialmente na mesorregião Norte. O Estado possui grande extensão territorial. Contudo, há um enorme vazio quanto à apuração da localização exata de onde se localizam as terras devolutas.

Com efeito, a regularização fundiária rural está situada no processo de retomada de domínio territorial por parte do Estado, demonstrando a precedência deste sobre a propriedade, retirando os direitos territoriais da exclusividade do particular e os entregando à coletividade, em cumprimento às funções social e política da propriedade. Porém, o que se verifica, é que não há qualquer perspectiva de conclusão desse processo.

O modelo nacional-desenvolvimentista, ao qual se articulavam intimamente os debates sobre a regularização fundiária desde os anos 1960, está esgotado (MARTINS, 2004). O campo brasileiro se modernizou tecnologicamente, a população rural se reduziu drasticamente em relação à urbana, o capital financeiro se dirigiu também para os investimentos fundiários, fortalecendo ainda mais a aliança entre o capital e a propriedade da terra, novos interesses se constituíram, enfim, novos personagens⁵⁷ surgiram na luta por terra.

⁵⁷ Reafirma-se ao pensamento de Medeiros (2002) para quem os novos personagens compreenderiam os trabalhadores rurais, empresariado rural/latifundiários, movimentos sociais, instâncias estatais. Ousamos acrescentar, ainda, os índigenas, os quilombolas e as comunidades tradicionais.

No interior da lógica do desenvolvimento capitalista, a apropriação das terras no Brasil abarca processos sociais contraditórios que revelam a tônica da formação da estrutura fundiária brasileira, como também de formas específicas capitalistas de produção (de mercadoria e produção da mais-valia) e de extração da renda da terra.

Assim, compreende-se a apropriação das terras inserida no amplo processo da formação econômico-social capitalista que se realiza também se pressupõe uma análise do fenômeno da “grilagem de terras”, dos avanços das empresas capitalistas sobre as terras de uso comum camponesas, em que o capital vale-se da criação e recriação das relações não-capitalistas de produção para realizar a produção não-capitalista do capital, conforme já advertiu Martins (2004), sobretudo na mesorregião do Norte de Minas, área de estudo selecionada pela presente pesquisa, a qual traz consigo, como já dito, uma espécie de “mantra” quando se discute regularização fundiária rural e terras devolutas em nosso Estado.

A bem da verdade é que há uma tendência natural de se concluir pelo que falta e não pelo que se tem. É preciso romper com a perspectiva mais dualizada em que fomos criados, sobretudo dos estigmas dos vazios populacional e econômico.

É preciso enxergar o Norte de Minas como um espaço de produção das diferenças, posto que o capitalismo agrário brasileiro se reproduz produzindo feixes de relações não capitalistas de produção, o que também se verifica quando o assunto é a terra e as formas de acessá-la.

É a ambientalização dos conflitos sociais de que fala Lopes (2004) na perspectiva processual que se institucionaliza nos distintos campos. Da mesma forma que as empresas se apropriam desse discurso, os grupos sociais também o fazem. A percepção de que as coisas estão dissociadas (sociedade e ambiente) é tipicamente ambiental. A ambientalização revela o contrário. Em relação aos grupos sociais (empresas, cooperativas, Estado, povos e comunidades tradicionais, movimentos sindicais etc.), ela surge a partir do momento em que são confrontados. A ambientalização é, portanto, o processo de incorporação do pensamento pelos sujeitos do processo.

Nesse contexto, pode-se pensar a regularização fundiária rural de terras devolutas com um grande campo ou espaço no qual se tem agentes, indivíduos, atores e, conseqüentemente, posições (ACSELRAD, 2004). Um grande espaço de relações específicas, como um conjunto de proposições, agentes e regras que permitem o funcionamento, ou seja, jogar o jogo. O ambiente não como algo genérico, mas disputas simbólicas de um grande jogo social (BOURDIEU, 1989).

O certo é que ainda existe grande demanda pela regularização de posses agrárias em regiões onde a situação socioeconômica é menos favorecida, visto que o Estado, ainda hoje, possui grande parte de sua população explorando a atividade agrícola, pecuária ou agroextrativista. Mais uma vez, fica comprovado que a regularização fundiária rural é medida essencial ao desenvolvimento do Estado como um todo, eis que privilegia o tão almejado crescimento econômico, a segurança jurídica e a pacificação do campo.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Em junho de 2020, quando da conclusão do presente trabalho dissertativo, concluo que valeu a pena abraçar o desafio de trilhar os caminhos espinhosos da regularização fundiária rural de terras devolutas na mesorregião Norte de Minas Gerais a fim de obter as respostas àquelas perguntas que tanto me inquietavam e que, muitas vezes, me desestimulavam, pelas dificuldades e impasses de toda pesquisa.

Por que foi preciso revisitar a literatura jurídica clássica e as pouquíssimas obras que tratam do tema para ousadamente desenvolver uma “teoria da regularização fundiária” no primeiro capítulo? Porque o Direito, enquanto disciplina da convivência social, teoriza, em regra, o universo do que é regular, do que é conforme, do que é direito, reto, e não as medidas de exceção destinadas a regularizar o irregular. O Direito parte do pressuposto de que as irregularidades são desvios de regra e pontos ilhados fora da curva legal que desenha a normalidade da vida em sociedade e, por isso, comportam sanções punitivas ou anulatórias.

Nessa esteira, portanto, adotei uma estratégia no primeiro capítulo bastante clara e pretensamente didática: traçar os contornos jurídicos da regularização fundiária como um processo de intervenção estatal de transformação permeado não apenas pelo interesse jurídico da mera (re)adequação do estado fático à lei, mas também como forma de concretização de direitos e garantias fundamentais e sociais e da função socioeconômica da propriedade.

Estabeleci as classificações e tipologias da regularização fundiária considerando tanto a (vetusta) dicotomia urbano-rural quanto a natureza (pública ou privada) do imóvel objeto da regularização.

Também foi preciso encontrar a matriz constitucional da regularização fundiária que pode ser compreendida a partir da revisitação das categorias normativas da dignidade da pessoa humana, da erradicação da pobreza e da marginalização e redução das desigualdades sociais, da isonomia, das funções sociais da propriedade, da posse, da cidade e do campo; da justiça social, do desenvolvimento sustentável e da segurança jurídica. Complementei com outros princípios informadores como a homogeneidade institucional, descentralização, eficiência e do fomento à consensualidade, à cooperação e à solução extrajudicial.

Indiquei, ainda, os principais instrumentos da regularização fundiária (desapropriação, compra e venda, doação, concessão de direito real de uso, discriminação e arrecadação de terras devolutas, legitimação e regularização da posse e usucapião) que podem ser aplicados uniformemente em todo o país, resguardadas, obviamente, as especificidades de cada política estatal, como se viu com mais profundidade no terceiro capítulo.

Por fim, o primeiro capítulo encerra com uma explanação sobre a política agrária e fundiária e a reforma agrária na CRFB/1988 e sobre os principais pontos da MP da Regularização Fundiária e do PL 2.663/2020, que substitui a referida MP e que atualmente aguarda a formação de Comissão Temporária pela Mesa da Câmara dos Deputados.

Feita essa análise eminentemente jurídica da regularização fundiária, parti para o segundo capítulo com o propósito de mergulhar na “História territorial do Brasil” e compreender a regularização fundiária a partir de um resgate do modo como se deu formação do estatuto do nosso solo marcado por um tensionamento decorrente das relações travadas entre os proprietários de terras (poder privado) e o Estado (poder público), quer sob o prisma da contradição entre a bandeira, forma típica da ocupação do interior, empresa privada e dirigida para os fins e no interesse da propriedade privada, e o próprio Estado (DUARTE, 1966), quer pelo prisma marxista de que o Estado agiria como instrumento da execução da política definida pelos interesses da classe de proprietários de terras (SODRÉ, 1963).

Para tanto, estabeleci a trilogia: capitâneas hereditárias – sesmarias – posses para se chegar à Lei de Terras.

Em análise das instituições históricas territoriais portuguesas, aprendi que a sesmaria foi a matriz genealógica do regime imobiliário brasileiro inicial, não como fruto de um processo genuíno, endógeno e evolutivo de formas anteriores de apropriação ou de resolução da questão do acesso à terra e de seu cultivo, mas, antes disso e especialmente, para regularizar a própria colonização e satisfazer assim aos seus anseios puramente mercantis.

A falta do título de propriedade criou um impasse aos proprietários de terras: ausência de garantia do seu monopólio jurídico e precariedade sobre as áreas ocupadas. *Pari passu*, o café passou a ostentar uma relevância muito grande para o país, que quintuplicou a sua exportação, entre as décadas de 1821-1830 e 1941-1850. As receitas advindas dele contribuíram imensamente para a formação do Estado nacional.

O início do processo de abolição da escravidão no Brasil, com a Lei Eusébio de Queiroz de 1850 guarda vínculos estreitos com a adoção da Lei de Terras. De outra banda, o estancamento da escravidão não atendia aos interesses da lavoura de exploração, a organização territorial do país era importante porque o capital antes investido no tráfico passaria, em parte, a recair sobre a terra e o financiamento à imigração poderia se dar com a venda de propriedades da Coroa. Logo, a regularização da propriedade passou, pois, a ser um imperativo.

A Lei de Terras (18/09/1850), que teve o período de vacância (*vacatio legis*) de 28 (vinte e oito) anos, foi promulgada poucos dias após a Lei Eusébio de Queiroz (04/09/1850) e desempenhou um papel fundamental na transição do processo de modificação da mão de obra,

ou seja, do trabalho escravo ao trabalho livre, adotando a concepção “Saquarema”, estratégia de garantia de uma transição gradual e não radical do fim da escravidão.

A separação das terras particulares do domínio público e o início de um sistema de cadastramento de imóveis foram outros importantes legados da Lei de Terras. Proclamada como uma lei inauguradora, capaz de firmar a propriedade territorial e dar ao proprietário tranquilidade e seguridade, a Lei de terras não esteve acima da sociedade que a criou. Dos postulados wakefieldianos, três foram consagrados expressamente pelo novo texto legal, quais sejam: a) a importação de trabalhadores, realizada pelo governo, para trabalhar por um período certo de tempo; b) a venda fora da hasta pública de terras por preços elevados; c) criação de um fundo de imigração, destinado a custear a vinda do maior número possível de imigrantes para o Brasil.

A pesquisa histórica descrita no segundo capítulo encerra com uma análise do tratamento constitucional e infraconstitucional conferido ao direito de propriedade após a Lei de Terras, traçando conexões e paralelos com a teorização do primeiro capítulo e com os efeitos práticos da regularização fundiária rural de terras devolutas vistos no último capítulo.

A propósito, a primeira parte do terceiro capítulo é um aprofundamento da imersão histórica vista no anterior e, ao mesmo tempo, uma preparação do terreno para a análise pormenorizada dos “Processos de territorialização e efeitos da regularização fundiária rural no norte do estado de Minas Gerais: memórias de expropriação”.

Consignei que, em Minas Gerais, a questão fundiária ganhou impulso com a Constituição Estadual de Minas Gerais de 15 de junho de 1891, que, em seu artigo 3º, parágrafo 17, repetiu o princípio da defesa da propriedade privada em sua plenitude emanada da primeira Constituição da República, em 1891 e que, naquele contexto, o governo federal abrisse mão da implementação de uma política de ocupação de terras devolutas entre 1897 e 1911, deixando-a a cargo dos governos estaduais e atendendo aos anseios das oligarquias regionais.

Evidentemente, a imensa diversidade sociocultural mineira é acompanhada por uma extraordinária diversidade fundiária. As teorias do pluralismo jurídico, para as quais o direito produzido pelo Estado não é o único, ganharam força com a CRFB/1988 que também contemplou o direito à diferença e enunciou o reconhecimento de direitos étnicos.

Foi num contexto de intencional afastamento da lógica fundiária estribada na teoria clássica da propriedade privada vista no primeiro capítulo ou ainda da ortodoxia do campesinato marxista, que analisei os processos de territorialização tanto no que se refere aos efeitos de uma regularização fundiária rural individual (concessão de títulos privados) quanto de uma

regularização fundiária rural coletiva, relacionada ao reconhecimento e à titulação de terras aos povos e comunidades tradicionais.

Para tanto, fez-se necessário um resgate da memória de lutas passadas e do processo de resistência a partir de três tempos principais: “tempo do agrimensor”, “tempo da RURALMINAS” e “tempo dos parques” para se chegar ao que ousei chamar de “tempo de agora”, com uma abordagem das políticas públicas empreendidas pelo Estado de Minas Gerais no tocante à regularização fundiária rural de terras devolutas. Para tanto, faz-se necessário uma brevíssima retomada da história territorial brasileira a partir da Lei de Terras e os seus efeitos concretos.

Todos esses tempos provocaram uma reconfiguração do espaço agrário norte-mineiro e incidiram principalmente sobre as populações tradicionais que viviam em regime de terras comuns, porque a maioria das populações tradicionais não regularizaram suas posses nas épocas estabelecidas pelo Estado, no caso a partir de 1850.

O tempo do agrimensor, como um dos reflexos práticos da Lei de Terras, imprimiu uma nova configuração fundiária no país, na qual as terras soltas e livres, de uso comum, passaram a ser cercadas, medidas, registradas e conseqüentemente alçadas ao domínio privado.

O tempo da RURALMINAS foi marcado, dentre outras práticas, pela implementação dos projetos de reflorestamento e cessão de extensas áreas mediante celebração de contratos de arrendamento que perfazem 258.682,14ha.

Como resultado dos dados coletados, constatei que, do universo de 94 contratos espalhados por 14 Municípios, 78 encontram-se vencidos/expirados e 16 em vigor. Portanto, todos esses 78 contratos são dotados, em tese, de exigibilidade e executoriedade, devendo o Estado fazê-lo sob pena de prescrição, inclusive a aquisitiva (usucapião). Colacionei no trabalho uma planilha com os valores por hectare que já servem de base aos pleitos indenizatórios que já começam a ser deflagrados administrativamente pelo Estado.

Há uma concentração de contratos distribuídos nos Municípios de Rio Pardo de Minas (27), São João do Paraíso (17), Grão Mogol (13) e Taiobeiras (12), localidades bem conhecidas pela prática da silvicultura e produção do óleo de eucalipto, sem embargo de ainda serem estigmatizadas pelos discursos do vazio populacional e econômico.

Quanto ao chamado “tempo dos parques”, conclui que a criação deles na região do Norte de Minas é considerada pelos estudiosos como novo fator de expropriação territorial, na medida em que a unidade de conservação do tipo proteção integral impede que as populações locais permaneçam dentro dos limites territoriais estabelecidos, encurralando-as e invisibilizando-as.

No chamado “tempo do agora”, elenquei os dois regimes de regularização de terras devolutas: a regularização fundiária individual e a regularização coletiva de territórios tradicionais. O primeiro, abarcado pelo programa de regularização fundiária e acesso à terra executado pela SEAPA com arrimo na Lei Estadual nº 11.020/1993, e o segundo por meio de titulação coletiva fruto da política para o desenvolvimento sustentável previsto na Constituição do Estado e na Lei Estadual nº 21.147/2014.

A conclusão a que chequei quanto à titulação individual é que o programa tem sido bem executado pelo Governo. Especificamente em 2019, foram entregues 983 títulos particulares, a maioria deles em municípios do Norte de Minas (114) e do Vale do Jequitinhonha/Mucuri, conquanto ainda haja no Estado mais de 100 mil unidades agrícolas sem titulação.

O Edital de chamamento público nº 01/2019, objetivando a concessão dos títulos em 2020, recebeu adesão de 152 Municípios e 109 já foram classificados. A identificação de terras públicas, dominicais e devolutas, necessárias à operacionalização da política, far-se-á consoante o princípio de regionalização da ação administrativa do Estado, com observância das seguintes prioridades quanto à sua destinação: I - assentamento de trabalhadores rurais e urbanos; II - proteção dos ecossistemas naturais e preservação de sítios de valor histórico, paisagístico, artístico, arqueológico, espeleológico, paleontológico, ecológico e científico; III - regularização fundiária; IV - colonização.

De acordo com o Decreto 34.801/1993, constatei que são formas de alienação ou de concessão de terra devoluta: I - concessão gratuita de domínio; II - alienação por preferência; III - legitimação de posse; IV - concessão de direito real de uso. Os beneficiários da distribuição de imóveis rurais pela reforma agrária, bem como para assentamento, receberão títulos de domínio ou de concessão de direito real de uso inegociáveis pelo prazo de 10 (dez) anos.

Cada modalidade dessa foi analisada no terceiro capítulo e concluiu-se, ainda, pela defasagem da Lei 11.020 que é da década de 1990, carecendo, pois, de atualização jurídica, sobretudo para desburocratizar e facilitar o acesso à terra.

Se a titulação individual e particular anda bem, o mesmo não se pode dizer em relação ao processo de titulação coletiva dos povos e comunidades tradicionais, ainda tardio, visto que o Estado não concedeu nenhum título dessa natureza, embora existam 13 processos em curso. As 13 Comunidades declinadas nas tabelas e especializadas nos mapas estão espalhadas por 9 Municípios mineiros, sendo 4 do Norte de Minas (Matias Cardoso, Januária, Manga e Grão Mogol), 4 do Vale do Jequitinhonha (Salto da Divisa, Diamantina, Virgem da Lapa e Presidente Kubistchek) e 1 do Vale do Rio Doce (Açucena).

Também tracei o passo a passo de todos os processos, individuais e coletivos, ilustrando-os em fluxogramas didáticos.

Portanto, verifiquei que há uma clara opção político-legislativa do Estado de Minas Gerais pelo implemento da regularização fundiária individual em detrimento da coletiva. E foi possível elencar alguns motivos.

O primeiro deles refere-se ao tamanho das terras objeto de cada procedimento. A individual refere-se às pequenas posses (até 250ha), enquanto a coletiva abrange extensas áreas, delimitadas ou não, dada a fluidez conceitual da territorialidade, o que potencializa os conflitos fundiários.

Segundo, o procedimento da regularização individual é muito menos burocrático do que o da regularização de territórios coletivos. Aquele é praticamente concluído “dentro dos gabinetes”, via expedientes administrativos, ao passo que este, além de envolver complexos estudos antropológicos, na maioria das vezes, exige que o Estado rompa a sua inércia e promova a arrecadação de suas terras, por meio da ação discriminatória, seja administrativa, seja judicialmente, o que pode ensejar discussões prolongadas.

Terceiro, como visto no procedimento de titulação coletiva, o Estado pode ter que desapropriar uma determinada área declarada de interesse social e, na esteira do art. 6º, §3º da Lei Estadual nº 21.147/2014 e da CRFB/1988, terá que indenizar o proprietário. Ora, como fazê-lo diante da grave situação de calamidade financeira reconhecida pelo Decreto nº 47.101/2016?

Por fim, apontou-se, a defasagem da legislação de regência dos procedimentos que já carece de uma reforma e uma adaptação às modernas técnicas de medição e, sobretudo, aos procedimentos eletrônicos para tramitação.

Quanto à busca pela mensuração do estoque de terras devolutas do Estado (reitera-se que nem o Estado possui esses dados consolidados), parti do pressuposto que elas equivalem ao quantitativo de hectares dados em arrendamento às empresas e às cooperativas. Portanto, presumi tanto a devolutividade dessas terras quanto a sua estimativa.

Nesse particular, cotejei esses dados com os apresentados em outras pesquisas de relevo e concluí que o estoque de terras devolutas pode ser bem maior do que os 258.682,14ha estimados, porque nas décadas de 70 ou 80, quando da celebração dos contratos, as terras não foram medidas com o rigor e a precisão dos processos hodiernos de georreferenciamento, por exemplo. No passado, as técnicas dos agrimensores lançavam mão de teodolitos ou até mesmo aeronaves que sobrevoavam as áreas. Portanto, a imprecisão dos marcos é um fator a se considerar nesse processo.

Não se descartam, ainda, as práticas de grilagem, de desmembramentos ou fusões de matrículas e retificações de registros com alteração dos limites planimétricos e, conseqüentemente, dos assentamentos do fôlio real, o que demandaria maior fôlego e profundidade de uma pesquisa de doutoramento.

Portanto, ao cabo da pesquisa, concluo que os objetivos geral e específicos delineados foram alcançados e que os procedimentos metodológicos previamente estabelecidos serviram para o atingimento da finalidade, inclusive o de lançar luzes sobre o tema, instigar e conclamar que sejam feitas novas pesquisas e abordagens sobre o vasto e profundo mundo da regularização fundiária.

ANEXOS

ANEXO A - Exemplar de Contrato de Arrendamento



CONTRATO Nº 48

Rua Cabocina 371 - Pirapora.
PERVAQU FLORESTAL S/A.

Contrato de Arrendamento de Terras Devolutas, integrantes dos Distritos Florestais, que entre si, fazem: de um lado, como ARRENDANTE, a Fundação Rural Mineira - Colonização e Desenvolvimento Agrário - RURALMINAS, Fundação Pública instituída pelo Estado de Minas Gerais, nos termos da Lei nº 4.278, de 21 de novembro de 1.966, com sede à Av. Olegário Maciel, nº 604, em Belo Horizonte - MG, CGC nº 17.291.105/0001-40, representada pelo seu Diretor Geral Doutor GERALDO RESENDE, devidamente autorizado pelo Conselho de Administração, e, de outro, como ARRENDATÁRIA, a PERFIL - Empreendimentos Florestais Ltda, com sede nesta Capital, à Rua Américo Macedo, nº 491, CGC nº 16.584.534/0001-42, representada pelo seu procurador Doutor LIVIO AUGUSTO MONTEIRO DE CASTRO, mediante as cláusulas e condições, que as partes estipulam, outorgam e aceitam:

PRIMEIRA :

A ARRENDATÁRIA declara ter a ocupação real e efetiva de uma área de 25.000,00 has. (Vinte e cinco mil hectares), de terras devolutas, situadas no lugar denominado "Santa Maria da Vereda" - "Trapeiros e Forquilha", distrito de Cônego Marinho, município de Jauuária - MG.

SEGUNDA :

O terreno, ora arrendado, se destina a reflorestamento, obrigando-se a ARRENDATÁRIA a dar implementação a todas as obrigações contidas no "Regulamento para alienação e transferência de posse de terras devolutas de propriedade do Estado de Minas Gerais, em áreas integrantes dos "Distritos Florestais", que, independentemente de transcrição, fica fazendo parte integrante deste.

TERCEIRA :

O preço, de acordo com o item 1.3 do Regulamento, para fins de pagamento do arrendamento será no valor total de CR\$ 2.374.000,00 (Dois milhões, trezentos e setenta e quatro mil cruzeiros). Este preço será corrigido monetariamente, a partir da da

2.

ta da assinatura deste Contrato, de acordo com os índices de reajustamento das Obrigações Reajustáveis do Tesouro Nacional (ORTN) ou do sistema que, por ventura, vier a substituí-lo.

QUARTA : A partir da data do Contrato até a legitimação das terras arrendadas, obriga-se a ARRENDATÁRIA, nos termos do item 1.2 do Regulamento, a pagar à RURALMINAS, por ano, a importância correspondente a 6% (seis por cento) sobre o valor atribuído ao lote, adiantadamente, de acordo com os índices oficiais (ORTN), até 30 (trinta) de abril de cada ano.

QUINTA : O não pagamento do aluguel no prazo previsto acarretará, além dos juros moratórios à razão de 1% (um por cento) ao mês, a multa de 20 % (vinte por cento) sobre o valor do arrendamento anual.

SEXTA : O pagamento do aluguel não importa em reconhecimento do direito à legitimação do lote ocupado, que somente se integra na pessoa da ARRENDATÁRIA, comprovados os requisitos legais individualmente considerados.

SÉTIMA : O prazo de duração deste Contrato será de 23 (vinte e três) anos, contados desta data.

OITAVA : Se, por qualquer motivo houver transferência do arrendamento, o que só poderá efetivar-se com aquiescência da RURALMINAS, esta se obriga a consignar no instrumento de cessão, a obrigação em que ficará o cessionário de respeitar a destinação da terra, para reflorestamento, até o término do Contrato.

NONA : Em caso de rescisão do presente contrato, voltando a área à administração da RURALMINAS, esta se compromete a respeitar o dito prazo de 23 (vinte e três) anos de utilização da área, para reflorestamento.

DÉCIMA : A renda de ocupação do presente exercício, deverá ser paga dentro de 60 (sessenta) dias contados da data da assinatura deste Contrato.



3.

DÉCIMA-PRIMEIRA : A ARRENDATÁRIA se obriga, quando divulgar suas realizações nas áreas objeto deste arrendamento, a destacar a participação e o apoio da Secretaria de Estado da Agricultura, através da Fundação Rural Mineira - Colonização e Desenvolvimento Agrário - RURALMINAS, face o empreendimento.

DÉCIMA-SEGUNDA : Para as questões oriundas deste Contrato, será competente o foro da Comarca de Belo Horizonte, que fica eleito pelas partes.

E, assim, justas e contratadas, assinam as partes o presente Contrato, depois de lido e conferido, em 03 (três) vias de igual teor e forma, na presença das 02 (duas) testemunhas abaixo-assinadas, que também ouviram a leitura deste.

Belo Horizonte, 11 de *junho* de 1.979.

Fundação Rural Mineira
"RURALMINAS"

Carlos Resende
DIRETOR GERAL

PERFIL - Empreendimentos Florestais Ltda.

Lívio Augusto Monteiro de Castro
a 11/79 :-

TESTEMUNHAS :


- 1) *Leide da Nave de Oliveira*
- 2) *Francisco Fuzo Faruque*

/cmo

[Handwritten mark]

ANEXO B – Exemplar de Título definitivo de Domínio Individual

103-016-006-300/a


RURALMINAS

Judra Alves 751.11 10

A N O - 1 9 7 9 _____ Nº DO PROCESSO TITULADO _____

TÍTULO DEFINITIVO

DT/FST _____ Nº DO PROCESSO EM TRAMITAÇÃO _____

3º DISTRITO DE VERMELHAS - ALMENAÇA _____ 4.155

CÓDIGO DO POSSEIRO: 010.09.50044-6

REQUERENTE: SEBASTIAO ALVES DA SILVA

SUCCESSOR:

LUGAR: FAZ. ITABEABA

DISTRITO: RURAL DE DENTÃO

MUNICÍPIO: AGUAS VERMELHAS

ÁREA TOTAL: 185,1760 Ha.

PERÍMETRO: 8.615,59 Ms.

DATA DA MEDIÇÃO: 02 / 12 / 81

APROVAÇÃO: 20 / 04 / 82

CONCESSÃO: 20 / 04 / 82

TITULADO EM: 05 / 05 / 82

MEDIDO POR: LIAISO ANTONIO DA SILVA

DATA DE ENQUADRAMENTO	PROGRAMA
26 de Abril de 1979	NORMAL



ESTADO DE MINAS GERAIS

TÍTULO DE VENDA DE TERRAS DEVOLUTAS

CONVÊNIO INCRA/RURALMINAS

O Governador do Estado de Minas Gerais pelo seu representante, o Secretário de Estado da Agricultura, em virtude do Decreto n.º 17.261, de 14 de julho de 1975:

Faço saber que, tendo sido concedida ao Sr. SEBASTIÃO ALVES DA SILVA, brasileiro, casado, lavrador, residente em Águas Vermelhas, C.P.F. n.º 348 685 006 / 78 *****

por despacho do Diretor Geral da Fundação Rural Mineira (RURALMINAS), de 20 de abril de 1982 e de acordo com o artigo 26 *** da Lei n.º 550 de 20 de dezembro de 1949, obedecidas as prescrições da Lei n.º 7.644, de 21.12.79 *****

uma sorte de terras devolutas com os característicos constantes deste, situada no lugar denominado FAZENDA ITABERABA *****

Distrito de CURRAL DE DENTRO *****

Município de ÁGUAS VERMELHAS *****

contendo a área de 185,1760 ha. (cento e oitenta e cinco hectares, dezessete ares e sessenta centiares) *****

conforme medição aprovada por despacho de 02 de dezembro de 1981, já estando pago o custo do referido terreno, a importância de Cr\$ 18.517,60 (dezoito mil, quinhentos e dezessete cruzeiros e sessenta centavos) *****

e cumpridas todas as disposições legais, resolvo conferir-lhe o presente título, investindo-o no direito de propriedade daquela área.

O Estado de Minas Gerais reserva-se o direito de participação nos resultados da lavra de qualquer riqueza do subsolo, de que trata o § 2.º do artigo 168, da Constituição da República, editada pela Emenda Constitucional n.º 1, de 17 de outubro de 1969, na área que é objeto de presente concessão, com a faculdade de cedê-lo à Metais Minas Gerais S. A. — METAMIG, ou outra entidade, ficando expresso, declarado e esclarecido que o adquirente reconhece que, na eventualidade de haver qualquer depósito mineral no subsolo, não lhe assistirá o direito à participação nos resultados da lavra, e sim ao Estado de Minas Gerais, nem terá direito a indenização de qualquer natureza, a esse título.

O Concessionário se obriga ao pagamento de quaisquer benfeitorias e construções pertencentes a terceiros, acaso existentes nas terras concedidas e também a cumprir todas as demais condições e prescrições das leis vigentes, que ficam fazendo parte do presente título, inclusive o disposto no artigo 90 da Lei n.º 550, de 20 de dezembro de 1949.

Palácio da Liberdade, em Belo Horizonte, 05 de Maio de 1982

2134741/001-61
 TACBEIRAS CARTÓRIO REGISTRO
 DE IMÓVEIS
 RUA SANTA RITA DE CÁSSIA, 404 CENTRO
 TACBEIRAS - MG

P/ GOVERNADOR DO ESTADO DE MINAS GERAIS
 Decreto n.º 17.261 - de 14-07-75
 Antônio Ferreira Alvares da Silva
 SECRETÁRIO

Fundado S. Mendes
 FUNDAÇÃO RURAL MINEIRA — RURALMINAS
 DIRETOR GERAL

CARACTERÍSTICOS DA SORTE DE TERRAS A QUE SE REFERE O PRESENTE
TÍTULO:

Confrontações: Ao norte, herd. de Maria Baixinha, quem de direito e Minondas; a leste, estes dois últimos; ao sul, Minondas, João Cruz e Mendes Filho; a oeste, este último e herd. de Maria Baixinha. Situam-se os terrenos na FAZENDA ITABERABA, distrito de CURRAL DE DENTRO, município de ÁGUAS VERMELHAS. *****

Distam 01 (hum) quilômetro de Curral de Dentro e 66 (sessenta e seis) quilômetros de Águas Vermelhas. *****

A área é de 185,1760ha., encerrada num perímetro de 8.615,59m.-

Registrado às fls. 27, do livro próprio n.º 594.

Diretoria do Patrimônio de Terras da RURALMINAS em Belo Horizonte, 03 de Junho de 19 82.

Título lavrado por Yêda Telles de Menezes Tammule

Registrado por Deaci Batista da Silva

Conferido por João Gláucio de Vasconcelos Costa

Silvino Coulos de
DIRETOR DO PATRIMÔNIO DE TERRAS

Protocolo	J.A	Nº. de ordem	3812
Apresentado no dia	15	de	junho
de 19	89	das	12 às 18 horas
Registrado sob o nº.	R-1-1291	Fis.	62
do livro	2-E	de	Registro Geral
Taiobeiras,	15	de	junho de 1989
A OFICIAL	Lucas		

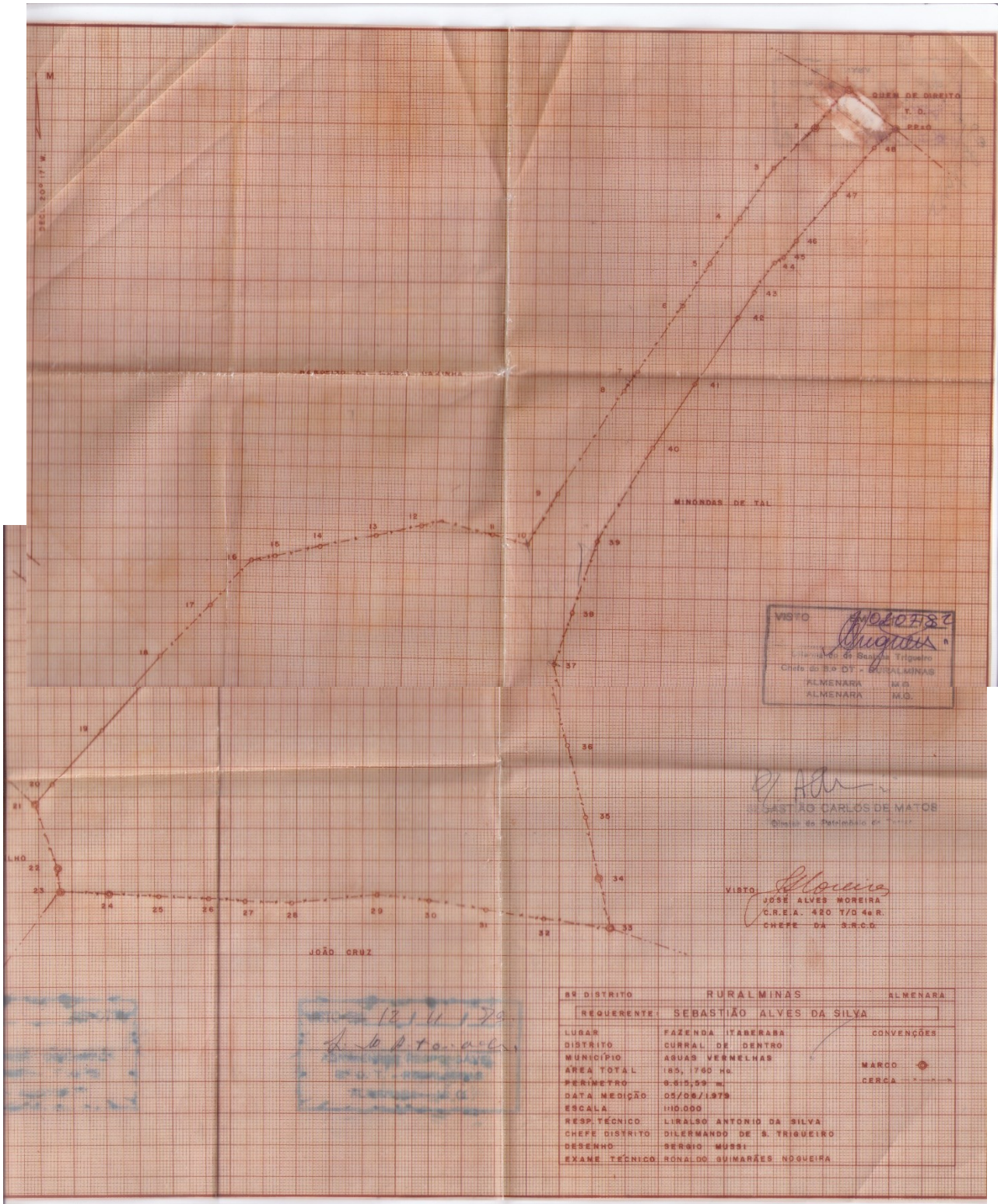
21347414/0001-61
 TAIÓBEIRAS CARTÓRIO REGISTRO
 DE IMÓVEIS
 RUA SANTA RITA DE CÁSSIA, 404 DENTRO
 CEP 89.050
 TAIÓBEIRAS - MG

Registrado às fis. n.º 93 do Livro Próprio n.º 05
 do 8.º DT da RURALMINAS, em 28/06/1982

Responsável: *[Assinatura]*

VISTO: *[Assinatura]*
 Em 02/07/82
 Chefe do 8.º DT da RURALMINAS.
 ALMENARA

CARTÓRIO LUCAS
Jeannette Nadja de Melo e Lucas
 OFICIAL DO REGISTRO DE IMÓVEIS
Maria Anely de Oliveira e Lucas
 OFICIAL SUBSTITUTA
 TAIÓBEIRAS - M.G.



VISTO
André José
 Engenheiro
 Chefe do S.O. DT - RURALMINAS
 ALMENARA M.G.

de Almeida
 CASTILHO CARLOS DE MATOS
 Chefe do Departamento de Terras

VISTO
Almeida
 JOSÉ ALVES MOREIRA
 C.R.E.A. 420 T/O 46 R.
 CHEFE DA S.C.C.

BR. DISTRITO	RURALMINAS	ALMENARA
REQUERENTE	SEBASTIÃO ALVES DA SILVA	
LUGAR	FAZENDA TABERABA	CONVENÇÕES
DISTRITO	CURRAL DE DENTRO	
MUNICÍPIO	AGUAS VERMELHAS	MARCO
ÁREA TOTAL	185,760 Ha.	CERCA
PERÍMETRO	6.815,59 m.	
DATA MEDIÇÃO	05/06/1979	
ESCALA	1:10.000	
RESP. TÉCNICO	LIRALSO ANTONIO DA SILVA	
CHEFE DISTRITO	DILERMANDO DE S. TRIGUEIRO	
DESENHO	SERRÃO MUSSI	
EXAME TÉCNICO	RONALDO GUIMARÃES NOGUEIRA	

ANEXO C – Exemplar de Certidão de Autodefinição para reconhecimento formal da Comunidade Tradicional

GOVERNO DO ESTADO DE MINAS GERAIS
SECRETARIA DE ESTADO DE DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO



**COMISSÃO ESTADUAL
DE POVOS E
COMUNIDADES
TRADICIONAIS
MINAS GERAIS**

COMISSÃO ESTADUAL PARA O DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL DOS
POVOS E COMUNIDADES TRADICIONAIS
Criada pelo Decreto 46.671 de 16 de dezembro de 2014

CERTIDÃO DE AUTODEFINIÇÃO

O Presidente da **Comissão Estadual para o Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais de Minas Gerais (CEPCT-MG)**, em cumprimento ao disposto no art. 2º, inciso VI, do Decreto Estadual nº 46.671, de 16 de dezembro de 2014; e nos arts. 1º e 2º do Decreto 47.289, de 20 de novembro de 2017, que regulamenta a Lei Estadual nº 21.147, de 14 de janeiro de 2014, que institui a Política Estadual para o Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais de Minas Gerais; observando o que dispõe a Convenção 169 da Organização Internacional do Trabalho (OIT), ratificada pelo Decreto Federal nº 5.051, de 19 de abril de 2014, **CERTIFICA A AUTODEFINIÇÃO PARA RECONHECIMENTO FORMAL DA COMUNIDADE VEREDA FUNDA COMO COMUNIDADE TRADICIONAL GERAIZEIRA**, localizada no município de Rio Pardo de Minas - MG, Registrada no Livro de Cadastro Geral nº 01, Registro nº 17, fl. 018, nos termos da Deliberação CEPCT-MG nº 01, de 15 de junho de 2018.

Eu, Geraldo Vitor de Abreu, Secretário Executivo da Comissão Estadual para o Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais de Minas Gerais, a lavrei e a extrai.

O referido é verdadeiro e dou fé.

Belo Horizonte, 11 de julho de 2018.


 Geraldo Vitor de Abreu
 Secretário Executivo da CEPCT-MG


 João Carlos Pio de Souza
 Presidente da CEPCT-MG

Coviplax

REFERÊNCIAS

ABREU, Capristano de. **Capítulos da história colonial**. 7ª ed. Belo Horizonte: Itatiaia; São Paulo: Publifolha. 2000.

ACKER, Van. Curso de filosofia do Direito. In **Revista da PUCSP**, v. 34, fas. 65-66, 1968.

ACSELRAD, Henri. As práticas espaciais e o campo dos conflitos ambientais. In. **Conflitos ambientais no Brasil**. Rio de Janeiro: Relume Dumará/Fundação Heirich Böll, 2004.

_____. Disputas cognitivas e exercício da capacidade crítica: o caso dos conflitos ambientais no Brasil. In. **Sociologias**, Porto Alegre, ano 16, no 35, jan/abr, 2014.

ALEXY, Robert. **Teoria de los derechos fundamentales**. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1997.

ALIER, Joan Martínez. **O ecologismo dos pobres: conflitos ambientais e linguagens de valoração**. São Paulo: Contexto, 2007.

ALMEIDA, Alfredo Wagner Berno. Terras de preto, terras de santo e terras de índio: posse comunal e conflito. In. **Humanidades**, Ano IV, 1987/88, Brasília: UnB.

_____. **Terra de quilombo, terras indígenas, “babaçuais livre”, “castanhais do povo”, faixinais e fundos de pasto: terras tradicionalmente ocupadas**. 2.ª ed, Manaus: PGSCA–UFAM, 2008.

ALMEIDA, Candido Mendes de (org). **Código filipino ou ordenações de leis do reino de Portugal (1603)**. Rio de Janeiro, 1870.

AMADEI, Vicente *et al* (org.). **Primeiras impressões sobre a Lei 13.465**. São Paulo: ASISP, 2017.

ARAÚJO, Elisa Cotta de. **Nas margens do São Francisco: sócio-dinâmicas ambientais, expropriação territorial e afirmação étnica do Quilombo da Lapinha e dos Vazanteiros do Pau de Léguas**. (Dissertação de Mestrado, 252 folhas), Unimontes, Montes Claros, 2009.

BARBOSA, Rômulo Soares; FEITOSA, Antônio Maurílio. A dinâmica de luta pela terra no norte de Minas Gerais. In: FEITOSA, A. M. A. et al (org.). **Debaixo da lona: tendências e desafios regionais da luta pela posse da terra e da reforma agrária no Brasil**. Goiânia: Ed. da UCG, 2006.

BARBOSA, Ruy. **Oração aos moços**. Belo Horizonte: Del Rey, 2008.

BISPO, Eluiz Antônio Ribeiro Mendes e Bispo. O Fenômeno Possessório à Luz dos Princípios e Direitos Fundamentais: breves anotações sobre a Função Social da Posse. **Revista do Curso de Direito da Universidade Estadual de Montes Claros**, v. 28, p. 13-17, 2006.

BLOCH, Marc. **A terra e seus homens: agricultura e vida rural nos séculos XVII e XVIII**. (Org. Étienne Bloch). Bauru: EDUSC, 2001.

BOURDIEU, Pierre. **O poder simbólico**. Tradução de Fernando Tomaz. Difel, 1989.

_____. A Economia dos Bens Simbólicos. In: **Razões Práticas**. 5. ed. São Paulo: Papirus, 2004.

BRANDÃO, Carlos Rodrigues. A Comunidade Tradicional. In: **Cerrado, Gerais, Sertão: Comunidades Tradicionais nos Sertões Roseanos**, Montes Claros: 2010 (Relatório de Pesquisa).

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil, de 05/10/1988**. Diário Oficial da União. Rio de Janeiro, 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>.

_____. **Legislação**. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>.

_____. **Supremo Tribunal Federal**. Repositório de jurisprudência. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br>>.

BUENO, Eduardo. **A viagem do descobrimento: um olhar sobre a expedição de Cabral**. Rio de Janeiro: Estação Brasil, 2016.

BURKE, Peter. **Uma história social do conhecimento: II: da Enciclopédia à Wikipédia**. Tradução Denise Bottmann. Rio de Janeiro: Zahar, 2012.

CARRARA, Ângelo Alves. **Agricultura e Pecuária na Capitania de Minas Gerais**. Rio de Janeiro: UFRJ, 1997 (tese de doutorado).

_____. **Contribuição para a História Agrária de Minas Gerais (séculos XVIII – XIX)**. Série Estudos, 1 Núcleo de História Econômica e Demográfica Universidade Federal de Ouro Preto Mariana: UFOP, 1999

COMPARATO, Fábio Konder. Direitos e deveres fundamentais em matéria de propriedade. In: **Revista da Fundação Escola Superior do Ministério Público do Distrito Federal e Territórios**, n. 10, Brasília, 1997.

CORRÊA, Roberto Lobato. **O espaço urbano**. São Paulo: Editora Ática, 1989.

COSTA, Emilia Viotti da. **Da Monarquia à República**. 9ª ed. São Paulo: Unesp, 2010.

COSTA, João Batista de Almeida. **Do tempo da fartura dos crioulos ao tempo de penúria dos morenos: a identidade através de um Ito em Brejo dos Crioulos (MG)**. Dissertação de Mestrado. Brasília: Programa de Pós-Graduação em Antropologia Social /UnB. 1999.

_____. **Mineiros e Baianos: Englobamento, Exclusão e Resistência**. 2003. Tese (Doutorado) – Departamento de Antropologia, UnB, Brasília, 2003.

COSTA, Santa Helena Gonçalves. Apropriação privada das terras, grilagem judicial e luta pela terra de uso comum no norte de Minas Gerais. In: **Perseu. História, memória e política. Revista do Centro Sérgio Buarque de Holanda da Fundação Perseu Abramo**. ano 12, nº 17, 2019.

COSTA FILHO, Aderval e et all. **Direito dos Povos e Comunidades Tradicionais. Organizado por: Coordenadoria de Inclusão e Mobilização Social (CIMOS)- Ministério Público de Minas Gerais**, 2013. Disponível em: [file:///d:/downloads/publicacao%20especial_direitos%20dos%20povos%20e%20comunidades%20tradicionais%20\(1\).pdf](file:///d:/downloads/publicacao%20especial_direitos%20dos%20povos%20e%20comunidades%20tradicionais%20(1).pdf).

CUNHA, Paulo Ribeiro da. **O campesinato, a teoria da organização e a questão agrária: apontamentos para uma reflexão**. São Paulo: Expressão Popular, 2012.

DANTAS, F. C. San Tiago. Igualdade perante a lei e *due process of law*: contribuição ao estudo da limitação constitucional do Poder Legislativo. **Revista Forense**, v. 116, p. 357-367, Rio de Janeiro, 1948.

DAYRELL, Calos Alberto. **De nativos e de caboclos: reconfiguração do poder de representação de comunidades que lutam pelo lugar**. Tese de Doutorado. Montes Claros/Unimontes, PPGDS, 2019.

DIEGUES, Antônio Carlos; ARRUDA, Rinaldo Sérgio Vieira. **Saberes tradicionais e biodiversidade no Brasil**. Brasília: Ministério do Meio Ambiente, 2001.

DIEGUES JÚNIOR, Manuel. **Regiões culturais do Brasil**. Rio de Janeiro: Centro Brasileiro de Pesquisas Educacionais; Ministério da Educação e Cultura, 1960.

DINIZ, Maria Helena. **Compêndio de introdução à Ciência do Direito**. 20ª ed. São Paulo: Saraiva, 2009.

DUARTE, Nestor. **A ordem privada e a organização nacional**. São Paulo: Cia. Ed. Nacional, 1966.

DWORKIN, Ronald. **Levando os direitos a sério**. São Paulo: Martins Fontes, 2002.

ESCOBAR, Arturo. O lugar da natureza e a natureza do lugar: globalização ou pós-desenvolvimento? *In. A colonização do saber: erucentrismo e ciências sociais. Perspectivas latino-americanas*. Edgar Lander (org.). Colección Sur Sur. CLACSO, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Argentina, setembro 2005.

FARIAS, Cristiano Chaves de; ROSENVALD, Nelson. **Curso de direito civil - direitos reais**. 13ª ed. Salvador: Juspodivm, 2017.

FERRARO JÚNIOR, Luiz Antônio; BURSZTYN, Marcel. **Das sesmarias à resistência ao cerceamento: razões históricas dos fundos de pasto**. CADERNO CRH, Salvador, v. 23, n. 59, p. 385-400, Maio/Ago. 2010.

FREIRE, Gilberto. **Casa grande e senzala**. 26ª ed. Rio de Janeiro: Record, 1989, v. 1.

GARCIA, Paulo. **Terras devolutas**. Belo Horizonte: Livraria Oscar Nicolai, 1958.

GUIMARÃES, Alberto Passos. **Quatro séculos de latifúndio**. São Paulo: Fulgor, 1964.

HAVRENNE, Michel François Drizul. **Regularização fundiária rural**. Curitiba: Juruá, 2018.

IMAFLORES. **Atlas da Agropecuária Brasileira revela a distribuição da propriedade de terras no Brasil e gravidade de sua confusa situação fundiária**. 2019. Disponível em: <https://imaflora.blogspot.com/2019/07/atlas-da-agropecuaria-brasileira-revela.html>

KELSEN, Hans. **Teoria Pura do Direito**. Trad. João Baptista Machado. São Paulo: Martins Fontes, 1991.

LEFF, Henrique. **Ecologia y Capital: racionalidade ambiental, democracia participativa y desarrollo sustentable**. Ciudad de México: Siglo XXI Editores/Universidad Nacional Autónoma de México, 1986.

LINHARES, Maria Yedda; SILVA, Francisco Teixeira da. **Terra prometida: uma história da questão agrária no Brasil**. Rio de Janeiro: Campus, 1999.

LIMA, Oliveira. **Formação histórica da nacionalidade brasileira**. 3ª ed. Rio de Janeiro: Toopbooks; São Paulo: Publifolha, 2000.

LIMA, Ruy Cirne. **Terras devolutas (história, doutrina e legislação)**. Porto Alegre: Livraria do Globo, 1935.

_____. **Pequena história territorial do Brasil: sesmarias e terras devolutas**. 4ª ed. São Paulo: Secretaria de Estado de Cultura, 1990.

LITTLE, Paul. Territórios Sociais e Povos tradicionais no Brasil: por uma antropologia da territorialidade. In: **Simpósio Natureza e Sociedade: desafios epistemológicos e metodológicos para a antropologia**. XXIII Reunião Brasileira de Antropologia, Gramado-RS, 19 de junho de 2002.

LOCKE, John. **Segundo tratado sobre o governo**. São Paulo: Martin Claret, 2003.

LOPES, José Sérgio Leite. (Coord.). **A ambientalização dos conflitos sociais: participação e controle público da poluição industrial**. Rio de Janeiro: Relume Dumará/Núcleo de Antropologia da Política/UFRJ, 2004.

MAIA, Altir de Souza. **Curso de direito agrário**. Brasília: Fundação Petrônio Portella, 1982, v. 6 – Discriminação de terra.

MARQUES, Benedito Ferreira. **Direito agrário brasileiro**. 8ª ed. São Paulo: Atlas, 2009.

MARMELSTEIN, George. **Curso de Direitos Fundamentais, 7ª edição**. Atlas, 02/2018. VitalBook file.

MARTINS, José de Souza: **Poder do Atraso: Ensaios de Sociologia da História Lenta**. São Paulo: Hucitec, 1994.

_____. **Reforma Agrária: o impossível diálogo**. São Paulo: EDUSP, 2004.

_____. Reforma agrária: o impossível diálogo sobre a História possível. *Tempo soc. [online]*. 1999, vol.11, n.2, pp.97-128. ISSN 0103-2070. <https://doi.org/10.1590/S0103-20701999000200007>. Acesso em 16/05/2019.

MAZZETTO SILVA, Carlos Eduardo. Lugar-hábitat e lugar-mercadoria: territorialidades em tensão no domínio dos cerrados. In ZHOURI, A. et al. (Orgs). **A Insustentável Leveza da política ambiental: desenvolvimentos e conflitos socioambientais**. 2ª ed. Belo Horizonte: Autêntica, 2014.

MEDEIROS, Leonilde Servolo de. **Movimentos sociais, disputas políticas e reforma agrária de mercado no Brasil**. Rio de Janeiro: CPDA/UFRRJ, 2002.

MELLO FILHO, José Celso. **Constituição Federal Anotada**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 1986.

MINAS GERAIS. **Legislação**. Disponível em: <<http://www.almg.gov.br>>.

_____. **Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais**. Repositório de jurisprudência. Disponível em: <<http://www.tjmg.jus.br>>.

MORAES, Alexandre de. **Direito constitucional**. 34ª edição. Atlas, 03/2018. VitalBook file.

MOREIRA, Paulo. **Terras devolutas**. São Paulo: Imprensa Oficial do Estado, 1939.

MOTTA, Márcia Maria Menendes. **Nas fronteiras do poder: conflitos de terras e direito agrário no Brasil e meados do século XIX**. Rio de Janeiro: Vicio de Leitura, 1998.

MOURA, Margarida Maria. **Os deserdados da terra: a lógica costumeira e judicial dos processos de expulsão e invasão da terra camponesa no sertão de Minas Gerais**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1988.

NEVES, Erivaldo Fagundes. Sesmarias em Portugal e no Brasil. In. **Politeia: História e Sociologia**. Vitória da Conquista, v. 1, nº 1, p. 111-139, 2001.

NOZOE, Nelson. Sesmarias e Aposseamento de Terras no Brasil Colônia. In. **Economia**, Brasília, DF, v. 7, n. 3, p. 587-605, set/dez 2006.

OLIVEIRA, João Pacheco de. Uma etnologia dos índios misturados? Situação colonial, territorialização e fluxos culturais. In. **Mana.**, nº 4 (1): 47-78, 1998.

PEREIRA, Caio Mário da Silva. **Instituições de direito civil: direitos reais**. 25ª ed. Forense: Rio de Janeiro, 2017, v. IV.

PORTO, José da Costa. **Sistema sesmarial no Brasil**. Brasília: UNB, 1979.

PRADO JÚNIOR, Caio. **Formação do Brasil contemporâneo: colônia**. São Paulo: Brasiliense, Publifolha, 2000.

_____. **A questão agrária no Brasil**. 5ª ed. São Paulo: Brasiliense, 2000.

RANGEL, Ignácio. **Questão Agrária, industrialização e crise urbana no Brasil**. Organizado por José Graziano da Silva. Porto Alegre: UFRGS Editora, 2004.

REALE, Miguel. **Lições preliminares de Direito**. 8ª ed. São Paulo: Saraiva, 2009.

RIBAS, Conselheiro. **Curso de direito civil brasileiro**. Rio de Janeiro: Garnier, 1880.

ROCHA, Ibraim; TRECCANI, Girolamo Domenico; BENATTI, José Heder; HABER, Lilian Mendes; CHAVES, Rogério Arthur Friza. **Manual de direito agrário**. 2ª ed. Fórum: Belo Horizonte, 2010.

ROCHA, Sílvio Luis Ferreira da. **Função Social da Propriedade**. São Paulo: Malheiros, 2005.

ROSA, João Guimarães. **Grande sertão: veredas**. 36 ed. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1986.

_____. Minas Gerais. In: **Ave, palavra**. Rio de Janeiro: José Olympio, 1978, p. 245-250.

RUA, João. Urbanidades no rural: o devir de novas territorialidades. In: **CAMPO-TERRITÓRIO: Revista de Geografia Agrária**. Uberlândia, EDUFU, v. 1, nº 1, p. 82-106, fev. 2006.

SANTOS, Cirlene Jeane Santos e. **Fundo de pasto: tecitura da resistência, rupturas e permanências no tempo-espaço desse modo de vida camponês**. Tese de Doutorado. São Paulo, FFLCH/USP, 2010.

SARLET, Ingo Wolfgang. **Dignidade da pessoa humana e direitos fundamentais na Constituição Federal de 1988**. 2. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2002.

SILVA, José Afonso da. **Comentário Contextual à Constituição**. São Paulo: Malheiros, 2006.

SILVA, Ligia Osório. **Terras devolutas e latifúndio: efeitos da Lei de 1850**. Campinas: Unicamp, 1996.

SILVEIRA, Dayana Martins. **Comunidades tradicionais do Norte de Minas: estratégias de luta e acesso a direitos territoriais** (Dissertação de Mestrado, 152 folhas, PPGDS), Unimontes, Montes Claros, 2014.

SMITH, Roberto. **A Propriedade da Terra e Transição: estudo da formação da propriedade privada da terra e transição para o capitalismo no Brasil**. São Paulo: Editora brasiliense, 1990.

SODRÉ, Nelson Werneck. **Formação histórica do Brasil**. 2ª ed. São Paulo: Brasiliense, 1963.

SOUZA FILHO, Carlos Frederico Marés de. **O renascer dos povos indígenas para o direito**. Curitiba: Juruá, 2000.

THOMPSON, Edward Palmer. **Senhores e Caçadores: a origem da lei negra**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1987.

ZHOURI, Andréa.; LASCHEFSKI, Klemens Augustinus. **Desenvolvimento e Conflitos Ambientais**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2010.