

UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS
UNIVERSIDADE ESTADUAL DE MONTES CLAROS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM SOCIEDADE, AMBIENTE E TERRITÓRIO
MESTRADO ASSOCIADO EM SOCIEDADE, AMBIENTE E TERRITÓRIO

DISSERTAÇÃO DE MESTRADO

**GOVERNANÇA DE TERRAS NO ALTO RIO PARDO, SEMIÁRIDO MINEIRO:
uma análise do Programa de Cadastro de Terras e Regularização Fundiária**

DANILO DANIEL PRADO ARAÚJO

MONTES CLAROS – MG
DEZEMBRO, 2022.

Danilo Daniel Prado Araújo

**GOVERNANÇA DE TERRAS NO ALTO RIO PARDO, SEMIÁRIDO MINEIRO:
uma análise do Programa de Cadastro de Terras e Regularização Fundiária**

Versão final

Dissertação apresentada ao curso de Mestrado em Sociedade, Ambiente e Território Associado entre a Universidade Federal de Minas Gerais e Universidade Estadual de Montes Claros, como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Sociedade, Ambiente e Território.

Orientador: Helder dos Anjos Augusto

Coorientador: Antônio César Ortega

MONTES CLAROS – MG
DEZEMBRO, 2022.

Araújo, Danilo Daniel Prado.

A663g
2022 Governança de terras no Alto Rio Pardo, semiárido mineiro [manuscrito]: uma análise do Programa de Cadastro de Terras e Regularização Fundiária / Danilo Daniel Prado Araújo. Montes Claros, 2022.
177f. : il.

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

Orientador: Helder dos Anjos Augusto

Banca examinadora: Andréa Maria Narciso Rocha de Paula, Bastiaan Philip Reydon, Frederico Antônio Mineiro Lopes .

Inclui referências: 171-177

1. Terras -- Governança -- Teses. 2. Solo rural - Uso - Planejamento -- Teses. 3. Terras devolutas -- Teses. 4. Posse da terra -- Teses. 5. Alto Rio Pardo (MG) -- Teses. I. Augusto, Helder dos Anjos. II. Universidade Federal de Minas Gerais. Instituto de Ciências Agrárias. III. Título.

CDU: 333

ELABORADA PELA BIBLIOTECA UNIVERSITÁRIA DO ICA/UFMG
Nádia Cristina Oliveira Pires / CRB-6/2781



UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS
INSTITUTO DE CIÊNCIAS AGRÁRIAS
MESTRADO ASSOCIADO UFMG - UNIMONTES EM SOCIEDADE, AMBIENTE E TERRITÓRIO

ATA DE DEFESA DE DISSERTAÇÃO

Aos 06 dias do mês de dezembro de 2022, às 10:00 horas, sob a presidência do Professor Helder dos Anjos Augusto, D. Sc. (Orientador – UFMG/ICA), e com a participação dos Professores Andréa Maria Narciso Rocha de Paula, D. Sc. (Unimontes), Bastiaan Philip Reydon, D. Sc. (Unicamp) e Frederico Antônio Mineiro Lopes, D. Sc. (UFMG/ICA), reuniu-se a banca para defesa de dissertação de **Danilo Daniel Prado Araújo**, estudante do Curso de Mestrado em Sociedade, Ambiente e Território, que apresentou a dissertação intitulada: “GOVERNANÇA DE TERRAS NO ALTO RIO PARDO, SEMIÁRIDO MINEIRO: uma análise do Programa de Cadastro de Terras e Regularização Fundiária”. O estudante foi considerado APROVADO, com as seguintes recomendações: *1.Rever as citações no corpo textual; 2.Corrigir as ponderações alguns pontos da metodologia; 3.Inserir no capítulo III as percepções dos atores que participaram das entrevistas sobre a governança de terras; 4.Inserir alguns conteúdos dos slides da apresentação no corpo textual do capítulo III e nas considerações finais.* E, para constar, eu, Professor Helder dos Anjos Augusto, 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, 06 de dezembro de 2022.

Assinatura dos membros da banca examinadora:

Helder dos Anjos Augusto

Orientador

Andréa Maria Narciso R. de Paula

Membro

Documento assinado digitalmente
gov.br BASTIAAN PHILIP REYDON
Data: 21/01/2023 13:00:13-0300
Verifique em <https://verificador.iti.br>

Bastiaan Philip Reydon

Membro

Frederico Antônio Mineiro Lopes

Membro



Documento assinado eletronicamente por **Helder dos Anjos Augusto, Diretor(a)**, em 13/12/2022, às 15:04, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 5º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



Documento assinado eletronicamente por **Frederico Antonio Mineiro Lopes, Professor do Magistério Superior**, em 15/12/2022, às 17:17, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 5º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



Documento assinado eletronicamente por **Andrea Maria Narciso Rocha de Paula, Usuário Externo**, em 16/12/2022, às 08:54, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 5º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site https://sei.ufmg.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0, informando o código verificador **1958773** e o código CRC **A071F06C**.

*Dedico este trabalho:
à minha amada esposa Mileni,
às minhas filhas Hannah e Júlia e
às instituições e sujeitos sociais que atuam nas
questões fundiárias do Alto Rio Pardo.*

AGRADECIMENTOS

Ao Deus criador, por estar sempre presente na minha jornada desta vida.

Ao meu orientador, Prof. Helder, que por meio de atos e palavras de incentivo, companheirismo e dedicação, contribuiu significativamente para o desenvolvimento deste trabalho. Se já éramos amigos antes do mestrado, depois nos tornamos irmãos. Não poderia esquecer também das poucas, mas preciosas conversas norteadoras com o Prof. César, meu co-orientador.

Ao INCRA/MG pela concessão da licença de capacitação, pelo apoio e incentivo na realização deste trabalho. Especialmente, aos colegas Batmaisterson, Bispo, Carlos Eduardo, Darci, Henrique, Marcelo Pires, Márcio, Melchior, Petrônio, Rosário, Rosinei, Sílvia, Tiago e Vagner.

À UFMG, à Unimontes e ao colegiado do PPGSAT pelo apoio financeiro via CAPES/PROAP para custear o deslocamento referente aos trabalhos de campo.

Aos professores pela transmissão do conhecimento, aprendizado e amizade. Especialmente, à professora Andrea e aos professores Bastiaan e Frederico pelas suas contribuições ao projeto e durante a banca.

Às instituições entrevistadas que indicaram representantes para colaborar com a pesquisa, fornecendo informações valiosas para concretização deste trabalho.

Aos amigos Carlinhos Dayrell, Samuel, Richard, Sávio, Gilmar, Milton e Kássio pela partilha de referências e documentos durante a idealização do projeto de pesquisa,

Aos nossos interlocutores no Alto Rio Pardo, Moisés e Sérgio, pela presteza e atenção dispensada à realização deste estudo.

Aos colegas do mestrado, Elder, Guilherme, José Carlos, Rodolfo e Vanessa, pelo incentivo, amizade e companheirismo na partilha das angústias e conquistas.

À minha esposa Mileni e às minhas filhas Hannah e Julia pelo amor, carinho, paciência, sacrifício, compreensão e contribuição nesta importante conquista.

Aos meus pais José Araújo e Luclécia, à minha sogra Dona Neide e à tia Jeruza pelo incessante apoio e confiança. Às minhas irmãs Edla, Darlene e Darléa e ao meu irmão Daniel pelo grande amor fraterno.

*“...Para atravessar o mar,
Coloque os pés na água
Pra chegar ao outro lado
Você precisa acreditar
Deus quer abrir o mar pra você
Mas antes, você precisa crê ...”.*

Laura Morena

RESUMO

O tema da governança de terras emerge no cenário internacional com o desafio de lidar com as múltiplas pressões concorrentes em torno do uso da terra, buscando equilibrar crescimento econômico e justiça social. O Brasil foi um dos países que compreendeu a sua importância e assumiu o desafio de torná-la realidade. Uma das formas adotadas pelo governo para pautar o tema foi por meio de parcerias com os estados, que são os responsáveis pela gestão das terras devolutas. Entre as parceiras está o convênio celebrado entre a União e o estado de Minas Gerais, no ano de 2015, que visa à implementação do Programa de Cadastro de Terras e Regularização Fundiária no então Território da Cidadania Alto Rio Pardo (PCTRF-ARP). O Alto Rio Pardo concentra o maior remanescente de terras públicas devolutas do Estado, oriundo de uma ação discriminatória da década de 1980, ainda inconclusa. Este trabalho está inserido nesse contexto, cujo objetivo foi analisar o PCTRF-ARP, no município de Rio Pardo de Minas, à luz da governança de terras. Para compreender a complexidade fundiária do território e do município adotou-se uma pesquisa qualitativa e quantitativa de caráter exploratório, partindo de uma abordagem histórica com ênfase na ocupação e povoamento do território; no marco legal e institucional do estado de Minas Gerais; nos programas públicos fundiários; nas comunidades tradicionais e nos impulsos de ocupação recentes do município. Historicamente, a pesquisa revela que vários fatores contribuíram para a consolidação do quadro de débil governança de terras no Alto Rio Pardo. Entre eles, estão as intervenções estatais. O PCTRF-ARP apresenta-se como uma oportunidade para iniciar o processo de transição de uma débil, para uma boa governança de terras. Apesar dos avanços do programa, ainda são muitos os desafios para alcançar uma governança responsável da terra no território.

Palavras-chave: Governança de terras; Administração fundiária; Terras devolutas; Regularização fundiária; Alto Rio Pardo; Minas Gerais.

ABSTRACT

The theme of land governance emerges on the international scene with the challenge of dealing with the multiple competing pressures around land use, seeking to balance economic growth and social justice. Brazil was one of the countries that understood its importance and took on the challenge of making it a reality. One of the ways adopted by the government to guide the theme was through partnerships with the states, which are responsible for the management of the developable lands. Among the partners is the agreement signed between the Union and the state of Minas Gerais, in 2015, which aims to implement the Land Registration and Land Regularization Program in the then Territory of The Upper Rio Pardo Citizenship (PCTRF-ARP). The Upper Pardo River concentrates the largest remaining developable public land of the State, arising from a discriminatory action of the 1980s, still inconclusive. This work is inserted in this context, whose objective was to analyze the PCTRF-ARP, in the municipality of Rio Pardo de Minas, in the light of land governance. To understand the land complexity of the territory and the municipality, a qualitative and quantitative research of exploratory character was adopted, starting from a historical approach with emphasis on the occupation and settlement of the territory; in the legal and institutional framework of the state of Minas Gerais; in public land programmes; traditional communities and recent occupation impulses of the municipality. Historically, the research reveals that several factors have contributed to the consolidation of the framework of weak land governance in the Upper Pardo River. Among them are state interventions. The PCTRF-ARP presents itself as an opportunity to begin the process of transition from a weak to a good governance of land. Despite the program's advances, there are still many challenges to achieve responsible land governance in the territory.

Keywords: Land governance; Land management; Developable lands; Land regularization; Upper Pardo River; Minas Gerais.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1: O paradigma de gestão da terra.....	41
Figura 2: Hierarquia de questões fundiárias.....	42
Figura 3: Perspectiva Global da Administração Fundiária.....	45
Figura 4: Quadro institucional da administração fundiária no Brasil.....	54
Figura 5: Vetores de atuação e os órgãos correspondentes.....	78
Figura 6: Gráfico do sobrecadastramento de área registrada.....	141

LISTA DE TABELAS

Tabela 1: Características da boa governança e da débil governança.	60
Tabela 2: Proprietários/detentores de imóveis rurais suspeitos de grilagem.	66
Tabela 3: Terras cadastradas no Alto Rio Pardo.	82
Tabela 4: Fazendas e sítios tombados pela Casa da Ponte no Alto Rio Pardo.	88
Tabela 5: Estrutura fundiária do Alto Rio Pardo em 1819.	88
Tabela 6: Resultado da ação discriminatória oriunda do PAPP.	110
Tabela 7: Primeira onda de titulação / Ciclo da RURALMINAS/PAPP.	111
Tabela 8: Títulos emitidos e entregues em Minas Gerais no Ciclo do ITER/PTDRU.	112
Tabela 9: Segunda onda de titulação - Ciclo do ITER/PTDRU.	112
Tabela 10: Quadro atual das terras devolutas nos municípios discriminados.	114
Tabela 11: Indicadores e metas do programa por município.	116
Tabela 12: Microrregiões instituídas pelo CMDRS de Rio Pardo de Minas.	127
Tabela 13: Dados fundiários do município de Rio Pardo de Minas.	136
Tabela 14: Estrutura fundiária de Rio Pardo de Minas.	137
Tabela 15: Situação jurídica dos imóveis cadastrados no território Alto Rio Pardo.	138
Tabela 16: Série histórica de registros e áreas registradas em Rio Pardo de Minas.	139
Tabela 17: Dados do registro fundiário do município de Rio Pardo de Minas.	139
Tabela 18: Cobertura cadastral dos municípios do território do Alto Rio Pardo.	145

LISTA DE MAPAS

Mapa 1: Território do Alto Rio Pardo.....	81
Mapa 2: Localização das terras sob domínio da Casa da Ponte	86
Mapa 3: Ação discriminatória da década de 1980	109
Mapa 4: Terras arrendadas com contratos vencidos.	130
Mapa 5: Parque Serra Nova e Talhado de Minas	131
Mapa 6: Territórios tradicionais reconhecidos e autodemarcados.	133
Mapa 7: “Zona do minério”, no município de Rio Pardo de Minas	135
Mapa 8: Imóveis cadastrados no SIGEF, em Rio Pardo de Minas.	144
Mapa 9: Sobreposição de áreas georreferenciadas no município.	152

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ABRAGEO - Associação Brasileira de Georreferenciamento e Geomática

AGE - Advocacia Geral do Estado

ALMG - Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais

AMMP - Ministério Público de Minas Gerais

ANOREG/MT - Associação dos Notários e Registradores do Estado de Mato Grosso

ANOTER - Associação Nacional dos Órgãos de Terras

ARISP - Associação dos Registradores do Estado de São Paulo

BID - Banco Interamericano de Desenvolvimento

CAA/NM - Centro de Agricultura Alternativa do Norte de Minas

CAFIR - Cadastro de Imóveis Rurais

CAR - Cadastro Ambiental Rural

CCDRU - Contrato de Concessão de Direito Real de Uso

CCIR - Certificado de Cadastro de Imóvel Rural

CCJ/TJMT - Corregedoria Geral de Justiça do Tribunal de Justiça do Estado de Mato Grosso

CMDRS - Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural Sustentável

CNIR - Cadastro Nacional de Imóveis Rurais

CNJ - Conselho Nacional de Justiça

CONTAG - Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura

CONTRAF - Confederação Nacional dos Trabalhadores e Trabalhadoras na Agricultura Familiar do Brasil

CPI da Grilagem - Comissão Parlamentar de Inquérito destinada a investigar a ocupação de terras públicas na região amazônica

CRI - Cartório de Registro de Imóveis

DVGT - Diretrizes Voluntárias para a Governança Responsável da Terra, dos Recursos Pesqueiros e Florestais no contexto da Segurança Alimentar e Nutricional

EMATER/MG - Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural de Minas Gerais

EMBRAPA - Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária

FAO - Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura

FETAEMG - Federação dos Trabalhadores Rurais do Estado de Minas Gerais

FISSET - Fundo de Investimento Setorial

GTI - Grupo de Trabalho Interministerial
IBDF - Instituto Brasileiro de Desenvolvimento Florestal
IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
ICMBIO - Instituto Chico Mendes de Biodiversidade
IDHM - Índice de Desenvolvimento Humano Municipal
IEF - Instituto Estadual de Floresta
INCRA - Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária
INTERMAT - Instituto de Terras do Estado do Mato Grosso
ISO - Organização Internacional de Padronização
ITER/MG - Instituto de Terras do Estado de Minas Gerais
ITR - Imposto Territorial Rural
LADM - Land Administration Domain Model
LGAF - Land Governance Assessment Framework
MAPA - Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento
MDA - Ministério do Desenvolvimento Agrário
MMA - Ministério do Meio Ambiente
MPE - Ministério Público do Estadual
ODM - Objetivos de Desenvolvimento do Milênio
OET - Órgãos Estaduais de Terras
OIT - Organização Internacional do Trabalho
PAA - Projeto de Assentamento Agroextrativista
PAPP - Programa de Apoio ao Pequeno Produtor Rural da Região Mineira do Nordeste
PCTRF - Programa de Cadastro Terras e Regularização Fundiária
PCTRF-ARP - Programa de Cadastro de Terras e Regularização Fundiária no Território da Cidadania Alto Rio Pardo
PDF - Programa de Distritos Florestais
PE - Parque Estadual
PEC - Proposta de Emenda à Constituição
PMRPM - Prefeitura Municipal de Rio Pardo de Minas
PNUD - Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
PTDRU - Programa de Titulação de Terras Devolutas Rurais e Urbanas
RB - Reserva Biológica
RDS - Reserva de Desenvolvimento Sustentável

RFB - Receita Federal do Brasil

RURALMINAS - Fundação Rural Mineira Colonização e Desenvolvimento Agrário

SAT - Sistemas Administração de Terras

SEAD - Secretaria Especial de Agricultura Familiar e do Desenvolvimento Agrário

SEAPA - Secretaria de Estado de Agricultura, Pecuária e Abastecimento

SEARA - Secretaria de Estado Extraordinária para Reforma Agrária

SEDA - Secretaria de Estado de Desenvolvimento Agrário

SEDRU - Secretaria de Estado de Desenvolvimento Regional, Política Urbana e Gestão Metropolitana

SEERF - Secretaria de Estado Extraordinária de Regularização Fundiária

SEPLAN - Secretaria de Estado de Planejamento

SIGEF - Sistema de Gestão Fundiária

SNCR - Sistema Nacional de Cadastro Rural

SRA - Secretaria de Reordenamento Agrário

STF - Supremo Tribunal Federal

STR - Sindicato dos Trabalhadores Rurais

SUDENE - Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste

SUDENOR - Superintendência de Desenvolvimento do Norte de Minas

TAP - Termo de Acordo Preliminar

UNECE - Comissão Econômica das Nações Unidas para a Europa

UNICAMP - Universidade de Campinas

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	16
Tema, problema, justificativa e objetivos	16
Metodologia	18
Estrutura da dissertação	21
CAPÍTULO I – ASPECTOS HISTÓRICO E TEÓRICOS SOBRE PROPRIEDADE, ADMINISTRAÇÃO E GOVERNANÇA DE TERRAS	22
1.1 Breves antecedentes da formação da propriedade privada da terra	22
1.1.1 A formação da propriedade privada da terra no Brasil.....	26
1.2 Administração e governança de terras	37
1.2.1 Administração de terras.....	40
1.2.2 A formação do sistema de administração de terras no Brasil.....	47
1.2.3 Governança de terras (ou fundiária)	55
1.2.4 A governança de terras no Brasil.....	63
2.1 Histórico de ocupação.....	83
2.2 O marco legal e institucional de Minas Gerais	90
2.3 Os programas públicos fundiários.....	99
2.4 Comunidades Tradicionais Geraizeiras	117
CAPÍTULO III – A GOVERNANÇA DE TERRAS NO MUNICÍPIO DE RIO PARDO DE MINAS.....	127
3.1 Caracterização fundiária do município	128
3.2 Análise do PCTRF – Alto Rio Pardo à luz da governança de terras	143
3.2.1 Objetivo e resultados preliminares do programa	143
3.2.2 Estratégia de ação	147
3.2.3 Os atores da governança de terras	147
3.2.4 Avanços do PCTRF – Alto Rio Pardo.....	151
3.2.5 Desafios do PCTRF – Alto Rio Pardo.....	153
3.3 Pontos fortes e pontos fracos da governança de terras no município	155
3.3.1 Pontos fortes.....	155
3.3.2 Pontos fracos.....	157
CONSIDERAÇÕES FINAIS	162
REFERÊNCIAS.....	166

INTRODUÇÃO

Tema, problema, justificativa e objetivos

A concentração da terra tem sido causa de disputas, conflitos e guerras em diversas civilizações, ao longo da história da humanidade. No Brasil, os primeiros registros de conflitos remontam à chegada dos portugueses, que entraram em embates com os povos originários para tomar posse de suas terras. De lá para cá, as pressões por terras aumentam a cada dia para satisfazer os diferentes interesses da sociedade, como a produção de alimentos e matéria-prima para a indústria, a produção de energia (hidráulica, eólica e solar), mineração, a especulação imobiliária, o turismo, a urbanização, os territórios das populações tradicionais e a conservação da natureza, entre outros.

É nesse contexto que o tema da governança de terras emerge, com o desafio de lidar com múltiplas pressões, interesses e reivindicações concorrentes, na tentativa de equilibrar crescimento econômico e justiça social. Esse tema alcançou relevância internacional a partir da aprovação das Diretrizes Voluntárias para a Governança Responsável da Terra, dos Recursos Pesqueiros e Florestais no contexto da Segurança Alimentar e Nutricional (DVGT), no âmbito do Comitê de Segurança Alimentar Mundial da Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura (FAO), em 2012. Trata-se de um instrumento jurídico internacional sobre questões fundiárias, consensuado pelos estados-membros das Nações Unidas, que os países podem utilizar para desenvolver suas próprias políticas, leis e programas.

O Brasil, quinto maior país do mundo em extensão territorial, foi um dos países que compreendeu a importância da governança responsável da terra, assumindo o grande desafio de torná-la uma realidade diante do crítico problema fundiário brasileiro. Este problema tem suas origens no padrão de ocupação e desenvolvimento do país, e as soluções legais e institucionais, por mais que tentassem enfrentá-lo, na maioria das vezes o agravava (REYDON, 2011). Apesar de um passado negligente, nas últimas décadas (2000 e 2010), o governo federal brasileiro tem empreendido programas e projetos públicos, ajustados a esse novo desafio, que impactaram a cultura de instituições fundiárias e as parcerias com os Estados nas ações de regularização fundiária das terras devolutas estaduais. Entre

as parcerias apoiadas pelo governo federal está o convênio celebrado com o estado de Minas Gerais, em 2015, que visa à implementação do Programa de Cadastro de Terras e Regularização Fundiária, no Território da Cidadania Alto Rio Pardo (PCTRF – ARP), especificamente nos municípios de Rio Pardo de Minas e Santo Antônio do Retiro.

Esta pesquisa procura analisar o PCTRF – ARP à luz do processo histórico de ocupação e desenvolvimento do território e do conceito de governança de terras que, resumidamente, significa: “a administração fundiária exercida pelo conjunto da sociedade, isto é, com participação social” (REYDON *et al.*, 2017, p.4). O conceito e as experiências de governança de terras, ainda estão pouco difundidas na sociedade, academia e instituições fundiárias do Brasil (Souza, 2016). Por isso, estudos no âmbito territorial e municipal são importantes para difundir o tema, uma vez que “a maior responsabilidade pela governança fundiária efetiva no país recai sobre os municípios e seus esforços conjuntos com a sociedade local” (Reydon, Fernandes e Telles, 2015, p. 510)

A motivação para a realização deste trabalho parte da nossa trajetória profissional no INCRA e na SEDA, bem como da complexa realidade fundiária do Alto Rio Pardo, que concentra a maior área remanescente de terras públicas devolutas do estado de Minas Gerais, oriundo de uma ação discriminatória da década de 1980, ainda inconclusa. Isso tem fomentado a prática de grilagem em terras públicas e conflitos fundiários de toda sorte, prejudicando sobremaneira o desenvolvimento dos municípios. Soma-se a essa motivação, o fato de o PCTRF – ARP apresentar objetivo e estratégia de ação alinhados ao conceito de governança fundiária. Assim, acreditamos que esse tipo de análise possa se constituir como um importante instrumento para se conhecer o contexto fundiário atual e contribuir para a melhoria da governança de terras no território.

Este trabalho foi realizado com foco delimitado ao município de Rio Pardo de Minas, pelo fato de o programa estar em um estágio mais avançado de execução. O cerne do problema fundiário do município está relacionado ao remanescente de terras públicas devolutas, que representa mais da metade de sua área territorial (CRI, 2019). Esse remanescente está totalmente ocupado por milhares de posseiros, comunidades tradicionais geraizeiras, unidades de conservação, dezenas de imóveis públicos com contratos de arrendamentos vencidos, empresas reflorestadoras e, recentemente, mineradoras. Apesar de ser registrado como bem

público, esse remanescente não possui lastro na realidade de campo. Em outras palavras, o Estado não possui planta e memorial descritivo do imóvel.

Essa complexa realidade agrária ensejou o delineamento das seguintes questões: O PCTRF-ARP alcançou os objetivos e as metas estabelecidas para o município de Rio Pardo de Minas? Quais foram os principais atores envolvidos e como eles participaram do processo de implementação do programa? Quais os avanços e desafios do Programa em relação à governança de terras, na percepção de autoridades e dos atores locais envolvidos?

Norteados pelas questões apontadas, esta pesquisa tem como Objetivo Geral:

- ✓ Analisar a implementação do Programa de Cadastro de Terras e Regularização Fundiária, no município de Rio Pardo de Minas, à luz da governança de terras, ou seja, da administração fundiária exercida pela sociedade.

Objetivos Específicos:

- ✓ Caracterizar a estrutura fundiária municipal;
- ✓ Apresentar os segmentos sociais que participam da governança;
- ✓ Identificar os avanços e os desafios do Programa de Cadastro de Terras e Regularização Fundiária;
- ✓ Identificar os pontos fracos e os pontos fortes da governança de terras no município.

Acreditamos que entender o processo de governança de terras a partir da escala municipal permite: ampliar a “lente” sobre questões de relevância e particularidade local; compreender os problemas e discutir soluções para eventuais conflitos de interesses, de forma participativa; e apontar necessidades de aperfeiçoamento de estruturas e mecanismos relativos ao sistema de administração de terras, que passariam despercebidas por meio de estudos em escala estadual ou nacional.

Metodologia

O percurso metodológico adotado neste trabalho foi o de uma pesquisa qualitativa e quantitativa de caráter exploratório (GIL, 2002), desenvolvida em quatro fases. A primeira fase compreendeu o estudo preliminar a partir de um

levantamento exploratório com foco em três diretrizes: i) busca de informações, documentos e dados secundários para caracterização da estrutura fundiária do município de Rio Pardo de Minas; ii) análise de fontes bibliográficas sobre a governança fundiária brasileira na atualidade; iii) elaboração de um breve panorama histórico das ações públicas implementadas no território do Alto Rio Pardo.

A segunda fase compreendeu a pesquisa bibliográfica a partir de livros, teses, dissertações, monografias e artigos científicos sobre a propriedade, a administração e governança de terras, o histórico de ocupação do Alto Rio Pardo, o marco legal e institucional e os programas públicos fundiários. A terceira fase da pesquisa consistiu em coleta e análise de dados secundários quantitativos extraídos de relatórios e base ou banco de dados de instituições fundiárias federais e estaduais (SICONV, CAR, INCRA, SEAPA, SEDA, CRI, etc.) tratados por meio da estatística descritiva, que subsidiaram na elaboração e caracterização da estrutura fundiária do território e do município.

A quarta fase, por sua vez, compreendeu a coleta de dados qualitativos, com objetivo de responder às perguntas norteadoras desta pesquisa que estão relacionadas à estratégia de ação do PCTRF-ARP, ou seja, ao exercício da governança fundiária no município de Rio Pardo de Minas. Na coleta de dados foi aplicada a metodologia desenvolvida por Ortega e Silva (2017), com enfoque territorial. Essa metodologia pode ser definida como de abordagem metodológica mista, “uma combinação pragmática entre pesquisa qualitativa e quantitativa” (ORTEGA; SILVA, 2017, p. 40).

A utilização dessa ferramenta metodológica foi precedida das devidas adequações do estudo territorial à escala municipal. A pesquisa qualitativa no município de Rio Pardo de Minas pode ser definida, segundo Ortega e Silva (2017), como um estudo de caso unitário, de temporalidade predominantemente longitudinal (analisa fatos passados e presente) e de nível sociológico macro (refere-se a estudos centrados nas instituições). Para a seleção dos atores entrevistados, aplicou-se “a perspectiva do neocorporativismo¹, em que se

¹ De acordo com os autores, a abordagem do neocorporativismo reconhece que as lideranças manifestam em suas opiniões/ações (institucionalizadas ou não) os conflitos abertos/explicitos e fechados/implícitos de sua base social e as concertações, quando realizadas, levam em consideração esses grupos que representam (Cf. ORTEGA; SCHMITTER, 1985).

reconhece que as cúpulas [dirigentes das instituições] detêm o monopólio do poder organizativo e a legitimidade junto à base social” (ORTEGA; SILVA, 2017, p. 118).

A técnica de coleta (construção de dados) utilizada na pesquisa de campo foi a entrevista, realizada presencial ou telematicamente, em observância aos protocolos da pandemia da covid-19. Foram entrevistados doze líderes representativos de instituições do poder público, da sociedade civil e do setor privado². Entre as instituições entrevistadas estão: Secretaria de Estado de Agricultura, Pecuária e Abastecimento (SEAPA), Advocacia Geral do Estado (AGE), Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA), Prefeitura Municipal de Rio Pardo de Minas (PMRPM), Cartório de Registro de Imóvel (CRI), Sindicato dos Trabalhadores Rurais (STR), Ministério Público do Estado de Minas Gerais (MPMG), Centro de Agricultura Alternativa do Norte de Minas (CAA-NM), Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural de Minas Gerais (EMATER-MG), empresa reflorestadora, Instituto Estadual de Floresta (IEF) e Instituto Chico Mendes de Biodiversidade (ICMBio). A escolha dessas instituições justifica-se pela relação e atuação com as questões fundiárias na região Norte de Minas.

As entrevistas foram orientadas por um roteiro de perguntas, com o objetivo de compreender a percepção das instituições sobre: o problema fundiário e a governança de terras devolutas na região Alto Rio Pardo; o alcance dos objetivos e os resultados do PCTRF; a participação dos atores envolvidos na implementação do programa no município de Rio Pardo de Minas; os pontos fracos e pontos fortes em relação à gestão das terras devolutas do município; e os avanços e desafios do programa na perspectiva da governança fundiária para o território.

A análise dos dados obtidos na pesquisa foi realizada mediante o esforço e a capacidade de combinar/mesclar os dados qualitativos, gerados a partir das entrevistas, com os dados quantitativos e estatísticos, extraídos de documentos e base ou banco de dados.

² Devido aos distintos interesses envolvidos em torno das terras devolutas no território Alto Rio Pardo, a identidade dos representantes institucionais entrevistados não será revelada neste trabalho. Exceto, para aqueles que autorizaram. As identidades foram codificadas como Entrevistado 1, Entrevistado 2, (...), assim por diante, afim de garantir a segurança dos colaboradores.

Estrutura da dissertação

Para atender ao objetivo desta pesquisa, a dissertação foi estruturada em três capítulos, além da introdução e das considerações finais, que dispensam esclarecimentos. No primeiro capítulo foram abordados os aspectos históricos e teóricos sobre a formação da propriedade da terra, a administração fundiária e a governança de terras. O segundo capítulo, por sua vez, foi destinado à construção de um panorama sobre o território do Alto Rio Pardo e as terras devolutas, destacando o histórico de ocupação, o marco legal das terras devolutas, os programas públicos fundiários e as comunidades tradicionais. Por fim, o terceiro capítulo apresenta a síntese da pesquisa sobre a análise da governança de terras no município de Rio Pardo de Minas, com a caracterização fundiária municipal; a análise do PCTRF-ARP à luz da governança de terras, com ênfase nos atores, avanços e desafios do programa; e os pontos fortes e pontos fracos da governança de terras do município de Rio Pardo de Minas.

CAPÍTULO I – ASPECTOS HISTÓRICO E TEÓRICOS SOBRE PROPRIEDADE, ADMINISTRAÇÃO E GOVERNANÇA DE TERRAS

1.1 Breves antecedentes da formação da propriedade privada da terra

A origem da propriedade privada da terra está relacionada com a necessidade dos senhores feudais de apropriar-se definitivamente dos espaços ocupados pelos servos. O processo de fechamento ou cercamento das terras promovido pelos senhores em países da Europa Ocidental a partir do século XIV, conhecido como *enclosures*, é considerado um marco importante na transição para o capitalismo.

O feudalismo como modo de produção tem em sua origem uma unidade orgânica, de caráter econômico e político (os feudos), distribuída em uma hierarquia de soberanias constituída por senhores feudais, clero, nobreza e servos. Essa hierarquia expressa na relação de dependência ou vassalagem se manifestava na estrutura jurídica da propriedade, na forma de propriedade parcelária da terra, um dos principais pilares de sustentação do regime feudal. A unidade orgânica possuía forma de propriedade e se expressava em nível local, por meio do instituto da servidão, em que a exploração econômica e a coerção política se postavam como forças indissociáveis na extração do excedente da produção agrícola (SMITH, R., 2008). Em outras palavras, na sociedade feudal, a nobreza controlava a propriedade e o acesso à terra e organizava as relações de produção, com os servos das glebas presos ao regime de servidão, e as obrigações que envolviam honra, lealdade e força.

A insurgência camponesa em reação às tentativas dos senhores de apoderar-se de todas as terras e ao instituto da servidão será a determinação principal para a crise feudal dos séculos XIV e XV, que culminará no aparecimento do Estado absolutista. O seu surgimento provocará importantes conflitos entre a monarquia e a aristocracia rural, e entre esta e os servos, que culminaram nas guerras camponesas. Entre as principais razões desses conflitos estão o enfraquecimento político dos senhores feudais, com o deslocamento da coerção política para as forças militares responsáveis, em última instância, pela dominação e estabilidade das massas camponesas; o fortalecimento da nobreza proprietária, com a absolutização da propriedade e o controle social exercido pelo Estado; e a

necessidade dos senhores de ampliar sua produção e obter mais renda. Para isso, eles precisavam de mais terra para criar as ovelhas e vender lã às indústrias têxteis nascentes. Em síntese, a resultante desse embate será a perda de poder político do monarca, por um lado, e o enriquecimento dos aristocratas, do outro. A solução encontrada para a “pacificação do conflito” foi a adoção de medidas fiscais, por parte do Estado, aos ganhos monetários das relações mercantis realizadas pela aristocracia rural em compensação à perda do poder político da monarquia. Apesar dos conflitos, as relações sociais de produção não mudaram, continuaram feudais (SMITH, R., 2008).

Com a expansão das relações mercantis, a burguesia passa a estabelecer conexão entre a cidade e o campo. Nesse contexto, a emergência burguesa é considerada por Anderson como uma determinação secundária ao aparecimento do Estado absolutista (ANDERSON, 1979; 1984; *apud* SMITH, R., 2008). Nas palavras de Smith,

a vitalidade – econômica e social – mercantil, proveniente da burguesia nas cidades, opera em termos impeditivos, isto é, bloqueadores de soluções de caráter regressista no tocante às relações sociais no campo, por parte da nobreza proprietária, nos conflitos que envolvem servos e posse da terra. Garante, pois, uma direção no sentido do que resultaria em última análise no “trabalho livre”, isto é, dissociado do meio de produção e de subsistência. O fortalecimento da burguesia apresenta, portando, grande importância na forma que as relações sociais de produção assumirão no campo, no tocante à mercantilização da propriedade e ao processo de fechamento de terras, mas não será a razão principal e constitutiva do Estado absolutista (SMITH, R., 2008, p. 63).

Esse processo foi fortemente influenciado pelo pensamento liberal inglês e pela concepção burguesa de estado, antes mesmo do surgimento do liberalismo econômico proposto por Adam Smith e David Ricardo, no século XVIII. A consolidação dessa teoria na Inglaterra, que tinha na propriedade privada um dos seus pilares, será a principal fonte de luz e inspiração para os trabalhos de Karl Marx, no século XIX, para determinar os primórdios da exploração capital-trabalho. Para Marx, a moderna propriedade privada da terra é fruto do capital e está no centro da passagem histórica do feudalismo para o modo de produção capitalista. Nesse sentido, ele argumenta que, com a existência da propriedade privada, os trabalhadores serão obrigados a vender sua força de trabalho para obter os bens necessários à sua sobrevivência. Essa vinculação será evidenciada na crítica da economia política e, principalmente, no tratamento da questão do Estado, bem

como nas implicações relacionadas à subordinação da política à economia (SMITH, R., 2008; FERNANDES, 2018, p. 17).

Para Smith, apesar de um impacto de ordem secundária, o conflito estabelecido entre a burguesia e a nobreza contribuirá para que Marx e Engels compreendam a essência do Estado absolutista, “enquanto um Estado situado no bojo do equilíbrio entre a aristocracia, que deteria o poder político, e a burguesia, que deteria o poder econômico” (SMITH, R., 2008, p. 64). A separação entre economia e política ocupará centralidade na ideologia liberal burguesa. As bases do Estado liberal de Hobbes, que influenciou Adam Smith, com o Estado subordinado à sociedade, serão justificadas para assegurar a ordem e paz necessárias à propriedade e à vida.

Esse quadro geral acomodou trajetórias distintas na transição do absolutismo para o capitalismo em razão da formação histórica, econômica e social dos países, com efeitos sobre a estrutura jurídica da propriedade fundiária. A título de exemplo, apresentaremos brevemente a trajetória da emergência da propriedade privada da terra na Inglaterra, França e Portugal.

Na Inglaterra, a derrocada do absolutismo faz a classe burguesa ascender ao controle do Estado. Nesse ínterim, a nobreza proprietária, legitimada pela burguesia, destruirá o campesinato no processo dos *enclosures*. Com isso, a classe dominante encontra um ambiente favorável para implementar os pressupostos do liberalismo econômico, quais sejam: a formação da propriedade capitalista da terra, que abre caminho para as forças de mercado e para a submissão da força de trabalho ao capital; e a subordinação da política à “racionalidade econômica da concorrência, da grande propriedade capitalista, da iniciativa fundada na liberdade e na capacidade individual e sobretudo na elegia virtuosidade do trabalho” (SMITH, R., 2008, p. 107).

A trajetória francesa é muito distinta da inglesa. Enquanto na Inglaterra o campesinato foi destruído, na França praticamente não houve o processo dos *enclosures*. A capacidade de resistência do campesinato francês contra os fechamentos de terras fez emergir uma força que seria fundamental para a consumação da Revolução Francesa (1789) e colocaria em xeque o Estado e as classes dominantes, a aliança campesinato-burguesia para destruir a nobreza. Nesse contexto, a propriedade privada camponesa não será afetada pela Revolução, pelo contrário, reafirmará as formas tradicionais. A estrutura fundiária da

França será marcada pelas pequenas e médias propriedades e não pelas grandes, como na Inglaterra. O capitalismo não conseguirá revolucionar nem eliminar o campesinato. A nascente burguesia será acomodada no Estado aliada à nobreza fundiária, em favor do controle social sobre as massas na cidade e no campo. (SMITH, R., 2008)

Em Portugal, as classes dominantes (nobreza e burguesia) serão cooptadas pela Coroa e acomodadas no aparelho do Estado e, diferente da França, as classes populares estarão sempre sob controle estatal. O forte controle social das classes sociais estava associado à relação de dependência política, militar e mercantil com a Inglaterra, estabelecida após a separação de Portugal do Império Espanhol. O controle do Estado sobre a propriedade da terra não se dará a partir de uma estrutura fundiária de base camponesa, como na Inglaterra e França, onde emergiram conflitos entre os camponeses e a aristocracia rural e mercantil. O direito à propriedade da terra português vem de uma tradição remota dos fogos mortos³. Com a Lei das Sesmarias⁴, o Estado reorganiza a propriedade fundiária e o sistema produtivo, a partir de um instrumento de domínio condicionado com cláusula de reversibilidade, para regular o uso e a exploração das terras estatais e da Igreja. Essa estrutura jurídica será responsável pela não absolutização da propriedade no Estado português por vários séculos, este assumirá um caráter patrimonialista, sem distinção entre o público e o privado em relação à propriedade da terra. (SMITH, R., 2008)

A colonização portuguesa no Brasil foi responsável por duas características relevantes no contexto de formação social e econômica: a não absolutização da propriedade fundiária até a segunda metade do século XIX; e a propriedade mercantil do escravo, durante todo o período colonial. Dessas duas características foram desencadeadas medidas políticas importantes que culminaram na formação da propriedade privada da terra no país: a instituição da Lei de Terras e da Lei que aboliu o tráfico de escravos, ambas promulgadas em 1850, em um espaço de tempo

³ Essa tradição consignou o domínio da terra àqueles que a ocupassem e utilizassem terras abandonadas, por dois anos. Uma resolução de Afonso II, de 1240, ratificou a perda de terras não ocupadas, prenúncio das leis agrárias portuguesas, que foram inauguradas com a Lei das Sesmarias de D. Fernando I, em 1345. (Cf. SMITH, R., 2008, p. 113).

⁴ De acordo com Smith, R. (2008), a primitiva Lei das Sesmarias deve ser entendida dentro de um quadro que decorre de grande desestruturação, porque, ao passar a organização da propriedade fundiária em Portugal, após a peste de 1348 a 1350, acabou por despovoar o campo e gerar grandes áreas abandonadas. (Cf. SMITH, R., 2008, p.113).

de duas semanas entre uma e outra (SMITH, R., 2008). A seguir, será abordada a trajetória e emergência da propriedade privada da terra no Brasil

1.1.1 A formação da propriedade privada da terra no Brasil

O processo de constituição da propriedade privada no Brasil é caracterizado pela passagem das terras do domínio régio (Coroa) para o domínio público e, posteriormente, em decorrência do direito de conquista originado no descobrimento, para o domínio privado (SILVA, 2008).

Para José de Souza Martins e Roberto Smith, a Lei de Terras de 1850 é considerada um marco histórico no processo de transição para o capitalismo no Brasil, pois permitiu que a instituição da propriedade privada da terra fosse regulada pelo mercado (MARTINS, 2010; SMITH, R., 2008). Nas palavras de Ligia Osório Silva, essa lei é “o marco de transição da forma de apropriação territorial da sociedade colonial para a moderna propriedade territorial” (SILVA, 2008, p. 355).

A primeira medida da Coroa portuguesa, com repercussão sobre o estatuto do solo colonial foi, segundo Silva (2008), a divisão do território em capitânicas hereditárias (1534), cujo objetivo era ocupar e defender as terras conquistadas. A autora observa que o desinteresse do rei de Portugal em relação à Colônia fez com que a ocupação e a defesa do novo território ficassem a cargo de particulares – fidalgos, funcionários reais ou comerciantes ricos –, os donatários. Entretanto, de acordo com os termos firmados na carta de doação das capitânicas⁵, o solo colonial não se tornaria patrimônio privado dos donatários. Eles recebiam dez léguas de terras como propriedade particular, que deveriam ser repartidas em quatro ou cinco partes no domínio da capitânia, mas não poderiam ser contíguas umas das outras. As demais terras da capitânia deveriam ser concedidas pelos donatários, na forma de sesmarias, aos colonos cristãos para usufruto, mas sem o direito de cobrar foros, segundo as *Ordenações do Reino*⁶. De acordo com Silva, “o regime das capitânicas

⁵ Silva apresenta os termos da carta de doação da Capitânia de Pernambuco (Cf. SILVA, 2008, p. 34-35).

⁶ Até o final do século XVII, as doações de sesmarias eram regidas exclusivamente pelas *Ordenações do Reino*: as Afonsinas (1446), modificadas pelas Manuelinas (1511-1512), que, por sua vez, foram alteradas pelas Filipinas (1603). A metrópole baseava-se nas *Ordenações* para fazer as concessões de sesmarias, mas, no que dizia respeito à terra, essa legislação era vaga e geral. A gratuidade devia-se ao estatuto do solo colonial, o qual estabelecia que as terras pertenciam à Coroa portuguesa e estavam sob a jurisdição espiritual da Ordem de Cristo (Cf. SILVA, 2008, p. 45).

hereditárias não deixou marcas profundas na estrutura da ocupação do solo colonial porque logo ficou provado que promover a colonização e o povoamento da terra recém-descoberta” (SILVA, 2008, p. 39) era um empreendimento demasiadamente complexo para o donatário, um simples particular. Em seu lugar surge, em 1549, o regime das capitanias da Coroa, comandado pelo governador-geral, Tomé de Souza. Este já havia estabelecido regras para concessão de sesmarias para os engenhos de açúcar, indicando a preferência pelo trabalho escravo africano.

O sistema sesmarial foi o ordenamento jurídico que a Coroa impôs, durante o seu domínio, para organizar a ocupação de terras na Colônia. O instituto das sesmarias foi criado para solucionar uma crise de abastecimento que assolava Portugal no final do século XIV. O objetivo fundamental dessa legislação era acabar com a ociosidade das terras portuguesas apropriadas pelos senhorios, característica ainda marcada pelo regime feudal, obrigando-os a cultivá-las ou arrendá-las sob pena de perda de domínio. Com isso, os senhores que não cultivassem nem arrendassem as suas terras perderiam o direito sobre 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, p. 41).

Em Portugal o regime de sesmarias surtiu os efeitos esperados, pois conseguiu impedir o desabastecimento das cidades e a redistribuição das terras devolutas no campo até o século XVI, gerando, em regra, a pequena propriedade. Já no caso do Brasil, pelo contrário, esse sistema torna-se uma das principais causas da formação do latifúndio (PORTO, 1978 *apud* SILVA, 2008). Silva (2008) explica que a distância entre os objetivos do regime de sesmarias e sua aplicação prática na Colônia foi marcada pelas condicionantes históricas da colonização. Aos poucos a prática da administração colonial promoveu uma adaptação forçada do instituto criado em Portugal para a realidade da colônia, que a autora chama de “sesmarialismo colonial”.

É importante destacar que o sentido original de “terras devolutas” foi alterado na adaptação do instituto no Brasil, como descreve Silva:

Uma das características das terras coloniais, que se distinguiam das terras européias, era o fato de serem vagas, não apropriadas, sem senhorio nem dono de espécie alguma, habitadas apenas pelos indígenas, que não conheciam a propriedade. Essa característica das novas terras foi responsável pela distorção do sentido original de um dos termos centrais do sistema sesmarial português, ou seja, o significado da expressão “terras

devolutas”. O sentido original do termo “devoluto” era “devolvido ao senhor original”. Terra doada ou apropriada, não sendo aproveitada, retornava ao senhor de origem, isto é, à Coroa portuguesa. Na acepção restrita do termo, as terras devolutas na Colônia 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, não aproveitada, vaga, de devoluta; assim, consagrou-se no linguajar oficial e extraoficial devoluto com sinônimo de vago. Assim, [...] a utilização do termo “devoluto” levou a grandes discussões, mesmo depois que a lei de 1850 redefiniu o significado do termo para poder aplicá-lo ao caso brasileiro; sobretudo, questionava-se a competência do poder público em legislar sobre terrenos que não eram “propriamente” devolutos (SILVA, 2008, p. 44).

Outro aspecto dessa adaptação que merece destaque diz respeito às recomendações existentes nas Ordenações do Reino que foram desprezadas pelas autoridades coloniais, quais sejam: o prazo para o aproveitamento econômico das terras, sob pena de serem dadas a outras pessoas; o tamanho da sesmaria, que não deveria ser maior do que as condições do colono de aproveitá-la; e a necessidade de medição, confirmação e registro das sesmarias perante à Coroa. Diante da abundância de terras da colônia e “no afã de ocupar o imenso território”, as autoridades não seguiram essas recomendações na prática (SILVA, 2008, p. 47). Nesse contexto, um dos efeitos do sesmarialismo colonial foi a formação de grandes latifúndios destinados à pecuária, no sertão nordestino, inicialmente integrados à produção açucareira no litoral e, mais tarde, à atividade mineradora no interior. Desse período, a Casa da Torre de Garcia d’Ávila e a Casa da Ponte dos Guedes de Brito são os latifúndios mais conhecidos e citados pela literatura especializada.

Em meados do século XVII e durante o século XVIII, a Coroa empreendeu esforços progressivos para centralizar a administração pública da Colônia. Em relação à questão territorial, o esforço se dava no sentido de ampliar o controle sobre a concessão de sesmarias, aumentando as exigências burocráticas para novas concessões, como o pagamento do foro, a fixação de limites para o tamanho e a confirmação por el-Rei. Entretanto, a tentativa de aplicação dessas normas se deu de forma conturbada e era natural que encontrasse resistência por parte dos colonos. Vale ressaltar que “a vastidão da Colônia não ajudava, nem a fiscalização que obrigaria ao cumprimento, nem ao próprio conhecimento da existência da norma”. No tocante ao limite para o tamanho e à confirmação ao rei das concessões, “há indícios de que essas determinações não foram aplicadas, mesmo depois do século XVII, apesar de serem reiteradas no tempo”. A exigência de foro também não logrou muito êxito, pois era impossível cobrá-lo sem saber com

precisão a localização e o tamanho das concessões, ou seja, sem a medição e demarcação das terras para fins de confirmação. “Na Bahia, por exemplo, as sesmarias continuaram a serem concedidas sem a obrigatoriedade do foro até o ano de 1777” (SILVA, 2008, p. 59).

Na prática, tudo leva a crer que os esforços da Coroa para regular a propriedade da terra foram em vão e não surtiram os efeitos desejados. A resistência dos colonos se manifestou de várias formas:

Uns abriram mão da data de terras porque não podiam pagar, ou assim alegavam. Outros desistiam de uma sesmaria e pediam outra, na esperança de assim burlar o fisco; outros ainda não registravam nem confirmavam suas sesmarias para fugir da obrigação, sendo estes, ao que parece, a esmagadora maioria. Ainda havia os que discutiam com as autoridades argumentando que, se o prazo para aproveitamento das terras era de cinco anos, o foro só era devido depois desse período de tempo escoado. E houve também casos em que a autoridade colonial atenuou as condições de pagamento. (SILVA, 2008, p. 60).

Diante disso, Silva avalia que o aumento das exigências da Coroa não fez avançar a regularização da confusa situação da propriedade territorial da Colônia. Pelo contrário, tornou-a ainda mais confusa e colocou um número cada vez maior de sesmeiros na ilegalidade.

Paralelamente a esse processo, foi disseminada outra forma de apropriação de terras no século XVIII: a posse pura e simples. Na verdade, ela já existia desde os primórdios da colonização, mas ganha impulso com as transformações ocorridas no interior da Colônia durante o ciclo da mineração. No início da colonização, a posse era a forma de ocupação dos pequenos lavradores que produziam para sua subsistência, sem quaisquer condições de conseguir uma sesmaria. Depois, ela assumiu a feição de grandes latifúndios, tornando-se uma forma de apropriação de terras importante para o desenvolvimento da pecuária, no sertão do Nordeste, e da agricultura, principalmente da cafeicultura, no Sudeste. Essa apropriação não se deu de forma “mansa e pacífica”, visto que, na maioria dos casos, ela foi empreendida violentamente a partir da expulsão e extermínio dos povos indígenas (SILVA, 2008; FERRARO JUNIOR *et al*, 2010; MARTINS, 1980). Vale ainda destacar que as mesmas condições de ausência de controle no tamanho das sesmarias fizeram com que o limite da posse fosse dado pelo próprio posseiro. Nesse sentido, Joaquim Ribas, no final do século XIX, afirmava que as “sesmarias são verdadeiros latifúndios” e [...] “mais extensas, porém, ainda eram as posses de

terras, cujas divisas os posseiros marcavam de olho, nas vertentes, ou onde bem lhes aprazia” (RIBAS, 1883 *apud* SILVA, 2008, p. 67).

Segundo Silva (2008), dois motivos contribuíram para a emergência e consolidação do regime de posse como forma de apropriação de terras à margem do sistema das sesmarias. O primeiro diz respeito à ocupação que era feita de forma espontânea e os pedidos de sesmarias seguiam a ocupação de fato. No entanto, muitos posseiros não buscavam a concessão de sesmarias das terras que ocupavam, pois temiam não conseguir comprovar serem “homens de posse”. O segundo motivo está relacionado à falta de anuência das autoridades coloniais, que não queriam perder o controle sobre os rumos da expansão territorial na Colônia, para essas ocupações.

Durante o século XVIII, com a intensificação do adensamento populacional, os problemas fundiários começaram a surgir em razão do não cumprimento das exigências legais, principalmente, a de demarcação e medição de terras. Não havia nenhuma informação sobre a quantidade de terras apropriadas e muito menos sobre as devolutas. Silva observa que isso “causou enorme balbúrdia entre sesmeiros e posseiros. [...] Era comuns os casos dúbios de sucessivas doações das mesmas datas de terras” (SILVA, 2008, p. 68).

Nesse contexto, a legislação portuguesa não reconhecia a figura do posseiro, dando ganho de causa sempre aos sesmeiros. Em face das contendas e embaraços, com o passar do tempo, os posseiros foram sendo, cada vez mais, reconhecidos pelas autoridades que, por seu turno, procuravam estimulá-los a legalizar sua situação. Assim, aos poucos, a posse com cultura efetiva tornou-se um novo modo de aquisição de domínio estabelecido sob o viés do costume e, mais tarde, consagrado pelos juristas do século XVIII como um direito consuetudinário⁷. Apesar da concessão de sesmaria ter sido a única forma de adquirir terras, nos termos das leis do Reino, desde então, como observou Cirne Lima, a “aquisição de

⁷ Provavelmente, o entendimento dos juristas tenha sido firmado com base na chamada Lei da Boa Razão, de 18 de agosto de 1769, que sancionou o costume desde que fosse conforme à boa razão, isto é, ao espírito das leis, não lhe fosse contrário em coisa alguma e se revestisse de uma antiguidade que excedesse cem anos (RIOS, 1950 *apud* SILVA, 2008, p. 74-75). De acordo com Cirne Lima, o costume da posse preenchia alguns requisitos da Lei da Boa Razão, como a racionalidade, uma vez que o cultivo da terra era um dos objetivos da Colônia, e a antiguidade, pois já era praticada no século XVI. Isso encontrava precedente na legislação portuguesa – direito de fogo morto – e na tradição romana, mas era contrário ao espírito das leis do Reino. Entretanto, os juristas do século XVIII entenderam que o requisito da antiguidade era dispensável, tornando um costume jurídico a aquisição de terras devolutas pela posse com cultura efetiva (LIMA, 1954 *apud* SILVA, 2008, p. 75).

terras devolutas pela posse com cultura efetiva se tornou verdadeiro costume jurídico”, garantia de legitimidade aos posseiros (LIMA, 1954 *apud* SILVA, 2008, p. 75).

Entretanto, isso não foi suficiente para atenuar os conflitos entre os colonos (sesmeiros e posseiros) nem mesmo a pressão destes sobre a Coroa. No início do século XIX, o interesse comum dos colonos desafiava as autoridades e era uma das principais fontes de preocupação do governo, sobretudo após a transferência da Corte portuguesa para o Brasil, em 1808. De um lado, estavam os sesmeiros que não tinham interesse em informar com exatidão os limites de suas terras, alegando ser “extremamente inconveniente” a exigência da medição e da demarcação, tendo em vista o padrão de ocupação baseado no trabalho escravo e na disponibilidade de terras. Do outro lado, estavam os posseiros, livres dos entraves burocráticos, que pressionavam para que as medições e demarcações de sesmarias fossem feitas sem prejudicar qualquer possuidor com cultura efetiva em suas terras. As pressões dos posseiros surtiram efeitos. Eles conseguiram uma vitória expressiva com a provisão de 14 de março de 1822⁸.

É nesse cenário que o sistema de sesmarias é colocado em xeque. As condições socioeconômicas da Colônia, geradas pelo padrão de ocupação territorial durante três séculos, passou a chamar mais atenção da Corte do que outrora, quando a metrópole insistia apenas em medidas do ponto de vista jurídico para solucionar os problemas. Silva faz o seguinte comentário sobre o fim do sistema de sesmarias no Brasil:

[...] o golpe de morte no regime de sesmarias foi dado pela resolução de 17 de julho de 1822, que determinou: “Suspendam-se todas as sesmarias futuras até a convocação da Assembléia Geral e Legislativa”. O fato que provocou a medida foi a petição de um posseiro do Rio de Janeiro, que dizia viver há mais de 20 anos em terras “compreendidas na medição de algumas sesmarias que se tinham concedido anteriormente”. Pedia para ser conservado na posse das ditas terras. O parecer do procurador da Coroa e da Fazenda foi de que “não é competente o meio”, devendo o interessado “requerer por sesmaria as de que trata”. Mas a resolução do príncipe regente foi suspender as sesmarias para acabar de vez com esse tipo de pendência. (SILVA, 2008, p.82).

Com a suspensão do sistema de sesmarias, predominou no Brasil o regime de posses. Apenas o regimento de confirmações das cartas permaneceu vigente.

⁸ De acordo com essa provisão, “as medições e demarcações de sesmarias deviam fazer-se: Sem prejudicar quaisquer possuidores, que tenha efetivas culturas no terreno, porquanto devem eles serem conservados nas suas posses, bastando para título as reais ordens, porque as mesmas posses prevaleçam às sesmarias anteriormente concedidas” (SILVA, 2008, p. 82).

Não foi uma mera coincidência que o sistema de sesmarias tenha sido suspenso justamente no ano da independência do Brasil. Os embates entre os grandes senhores e a Coroa, em torno da questão da terra, contribuíram para a desatamento dos vínculos coloniais. Eles tiveram um papel fundamental no processo de emancipação da Colônia, pois não havia mais razão para que os senhores de terras pressionassem o Estado, uma vez que “a possibilidade de apossamento e escravidão” estava mantida. Assim, o grito de independência inaugurou dois processos simultâneos: “a consolidação do Estado nacional e formação da classe dos proprietários de terras”⁹ (SILVA, 2008, p.90).

Nesse cenário, a trajetória da propriedade privada começa a ser desenhada no Brasil, até obter sua forma jurídica. Em 1827, Dom Pedro I reafirmou a proibição da concessão de sesmarias, que vinha sendo concedida nas províncias mesmo após sua suspensão. Duas leis relacionadas à questão da terra foram extintas na década de 1830: a lei que instituiu o foro, em 1831, e a lei do morgadio¹⁰, em 1935. No período entre 1822 e 1850, o Estado praticamente saiu de cena pela ausência de um ordenamento legal e estabeleceu, no Brasil, um amplo regime de apossamento de terras, que ficou conhecido como a “fase de ouro do posseiro”. Nesse contexto, a posse era a única forma de aquisição de domínio sobre as terras devolutas (SMITH, R., 2008; SILVA, 2008; BUENO; REYDON, 2017). Sobre a dimensão dos dilemas da propriedade do campo nesse período, Silva afirma categoricamente que “no Brasil o sistema de propriedade territorial estava em completa balbúrdia e quase que em parte alguma se podia dizer com certeza se o solo era particular ou público” (SILVA, 2008, p. 146). Esse quadro promoverá as condições necessárias para a formação do latifúndio no país que, posteriormente, avançará sobre as pequenas posses, expulsando os pequenos posseiros, e se deslocará sobre as fronteiras de terras abertas.

Vinte anos mais tarde, em junho de 1843, o projeto de lei nº. 94 é apresentado à Câmara dos Deputados pelo deputado conservador Rodrigues Torres, do Rio de Janeiro. A proposta foi resultado de um anteprojeto elaborado sob

⁹ Por comodidade, Silva utiliza a expressão “proprietários de terras” para designar a todos os ocupantes das terras, sem distinções. No sentido estrito, na Colônia, os senhores de terras não constituíam uma classe de proprietários de terras porque a maioria dos ocupantes (sesmeiro e posseiros) não possuía título legítimo de domínio (Cf. SILVA, 2008, p.99).

¹⁰ “A Lei dos Morgados definia que os bens passassem indivisos ao filho mais velho. A abolição dessa lei, na realidade, veio corroborar uma prática já existente, pois foram raros os casos de morgadio no Brasil colonial” (COSTA PORTO *apud* SILVA, 2008, p. 95).

influência das ideias do pensador inglês Wakefield¹¹ pelo Conselho de Estado, intitulado como: “Divisão de Terras e Colonização” (SMITH, R., 2008; SILVA, 2008). Em linhas gerais, o projeto, segundo Silva, pode ser dividido em três partes principais. A primeira parte estava relacionada com a questão da regularização da propriedade territorial; a segunda dizia respeito às atribuições do Estado; a última tratava dos propósitos da colonização estrangeira, bem como do seu financiamento, que seria possibilitado pelos recursos arrecadados com a venda das terras devolutas e os impostos.

O projeto ganhou a adesão dos deputados conservadores, representantes dos interesses dos grandes proprietários de terras, foi aprovado em outubro de 1843 e encaminhado para o Senado. Em 1850, após sete anos de tramitação, ele se tornaria lei. Esse lapso temporal, entre a proposição e aprovação no Senado, se deu em razão do quadro de agitação política no período e da necessidade de acomodação e conciliação entre os conservadores e os liberais relacionados à questão da mão de obra, o que ocorreu na 8ª legislatura quando a maioria conservadora se dispôs a aprovar esta e outras propostas, sem muitas restrições (SMITH, R., 2008). Ao tecer comentários sobre o referido projeto, Silva observa que vincular a regularização da propriedade da terra à colonização estrangeira (imigração) “expressou a forma de conduzir o processo de transição do trabalho escravo para o trabalho livre, própria da fração dominante no Estado imperial, a elite Saquarema, abrigada no Partido Conservador” (SILVA, 2008, p. 137). Martins, por sua vez, observa que a motivação para aprovação desse projeto de lei, com fundamento na imigração espontânea que demandaria terras por parte dos pequenos colonos e as faria subir o preço, tinha o intuito de facilitar a transformação da terra em mercadoria capaz de substituir o escravo nas operações de crédito dos grandes proprietários (MARTINS, 2010).

Desse modo, o acordo entabulado entre conservadores e liberais resultou, no mês de setembro de 1850, na aprovação de três projetos que deram origem à lei que extinguiria o tráfico de escravos; à Lei de Terras e à lei que reorganizaria a

¹¹ Em linhas gerais, segundo a teoria da *colonização sistemática* desenvolvida por Wakefield, como intervencionista, o Estado exerceria um papel decisivo na formação da moderna propriedade das terras nas colônias, antevendo o trabalho assalariado (SMITH, 2008). Ligia observa que Roberto Smith chama atenção para o fato de que o objetivo de Wakefield era impedir a formação, nas colônias, de um campesinato, por meio da ação do Estado. “[...] Para Wakefield, a única coisa que impediria os imigrantes de comprar ou adquirir terras logo na sua chegada nas colônias era a *sufficient price*, ponto central de toda a sua teoria sobre a colonização” (SILVA, 2008, p. 115-116).

Guarda Nacional do Império. Esta última, “com poderes para garantir o controle social como decorrência das medidas tomadas, que poderiam ensejar revoltas e descontentamento generalizado no país” (SMITH, R., 2008, p. 319).

A seguir, discorreremos brevemente sobre os aspectos da Lei de Terras que julgamos mais relevantes, considerando os objetivos deste trabalho.

Essa lei compreendia basicamente: a proibição da aquisição de terras devolutas por outro meio que não fosse a compra; o estabelecimento de uma nova definição para o conceito de terras devolutas; a definição de atribuições para os possuidores de terras particulares e para o governo.

De acordo com Silva, o ponto mais questionado da lei foi aquele que proibia a aquisição de terra por meio da posse. Esse aspecto não agradou a maioria dos fazendeiros que pressionavam o governo pela continuidade da posse associada à não discriminação das terras, com o objetivo de impedir a implementação da política de colonização para a pequena propriedade e, obviamente, se apossar das terras disponíveis (SILVA, 2008). Segundo Martins, o questionamento dos fazendeiros encontra razão e fundamento, visto que “a posse deve ser vista como a negação da propriedade, como uma das contradições da propriedade privada, como a manifestação subversiva do direito à terra que nasce dentro do próprio ventre da propriedade capitalista” (MARTINS, 1980, p. 79).

Em relação às terras devolutas, a Lei de Terras, em seu artigo 3º, redefiniu o conceito com o intuito de reorganizar a estrutura fundiária, tornando legal o sentido do termo “devoluto” utilizado desde os tempos coloniais e tido como “vago”. Na letra da lei:

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 commisso 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 commisso, forem revalidadas por esta Lei.

§ 4º As que não se acharem occupadas por posses, que, apesar de não se fundarem em titulo legal, forem legitimadas por esta Lei (BRASIL, 1850).

É importante observar que a lei definiu as terras devolutas por exclusão, ou seja, considerou as terras que não estavam no domínio privado. Na avaliação de Silva, “essa escolha de chamar as terras públicas nacionais de terras devolutas, e

defini-las por exclusão [...], divide até hoje a opinião dos comentadores”¹² (SILVA, 2008, p. 174).

Estava claro, nas letras da lei, que um dos seus objetivos era regularizar a propriedade das terras já ocupadas e promover o acesso às devolutas de forma ordenada, por meio da compra. Dessa maneira, em uma ponta, a lei previa a regularização das terras já ocupadas até 1850, por meio de sesmarias ou posse “mansa e pacífica”, transformando os possuidores em proprietários. Para isso, caberia aos possuidores regularizar sua situação dentro do prazo estipulado legalmente. Na outra ponta, a lei autorizava a venda de terras devolutas em lotes que mediriam 500 braças quadradas (121 ha), com preços que variavam de meio a dois réis por braça quadrada. Os recursos auferidos com as vendas deveriam ser destinados para o financiamento da colonização oficial. Para tanto, caberia ao governo o papel de realizar a medição das terras devolutas, respeitando os direitos dos posseiros e sesmeiros, para que fosse possível extremar o domínio público do domínio privado (SILVA, 2008). Com a proclamação da república, as terras devolutas foram transferidas para o domínio dos Estados por força da constituição de 1891. Dessa forma, cada Estado passou a ter autonomia para tratar das questões relacionadas à terra e à mão de obra.

Aqui é importante abrir um pequeno parêntese para fazermos um exercício imaginativo. Pois bem, mesmo no século XXI, em que dispomos de um vasto leque de recursos tecnológicos no que refere às geotecnologias, a realização de ações discriminatórias não é considerada uma tarefa trivial pelos governos estaduais que se propõem a fazê-la. Agora, então, tente imaginar a identificação e separação das terras do domínio público (terras devolutas) do domínio privado, no século XIX.

Nessa época, além dos problemas com a administração das terras que envolvia interesses políticos, havia ainda dificuldades técnicas e operacionais que impediam o cumprimento do papel dos governos estaduais de identificar as terras devolutas nos prazos estabelecidos pela Lei. Com isso, a passagem das terras devolutas para o domínio privado, por meio da posse, continuou sendo praticada e contou com modificações legais que alteraram aspectos da Lei de Terras de 1850, tais como: data de validade das posses, que foi prorrogada pelo menos até o século

¹² Entre os comentadores, Ligia Osório Silva destaca em sua obra as opiniões de Costa Porto e Manuel Linhares de Lacerda numa vertente e as opiniões de Messias Junqueira e Teixeira de Freitas em outras distintas.

XX; e mudança de prazos para as revalidações de sesmarias e legitimações de posses (SILVA, 2008).

No entanto, a benevolência da política de terras dos Estados para com os posseiros não significou a democratização do acesso à terra. O processo de passagem das terras devolutas para o domínio privado esteve especialmente vinculado ao coronelismo – um fenômeno típico da Primeira República (SILVA, 2008, p. 358). Os coronéis, fiéis às oligarquias que dominavam a política estadual, controlavam a vida municipal por meios que iam do paternalismo à violência. Nesse período, a violência foi exercida principalmente contra a população pobre do campo, os pequenos posseiros, agregados, ex-escravos e índios, que estavam nas franjas da fronteira aberta. A permanência de eles nas terras era instável e temporária, pois eram sempre empurrados para longe dos centros urbanizados. (QUEIROZ, 1976; SILVA, 2008; MARTINS, 2010).

Os dados levantados por Silva demonstram a evolução da ocupação de terras no Brasil, no século XX. Segundo a autora, “a porção do território brasileiro ocupado, quando de sua elaboração [a Lei de Terras], era ínfima”, visto que, “de acordo com o censo de 1920, existiam ainda 79,4% de terras devolutas e apenas 20,6% de terras cultivadas” (SILVA, 2008, p. 172). Em relação aos Estados de São Paulo, Minas Gerais e Rio Grande do Sul, a superfície territorial ocupada por estabelecimentos rurais representava aproximadamente 40%, 50% e 50%, respectivamente. “Em 1971, segundo dados do INCRA, um terço do território brasileiro constituía-se de terras devolutas, isto é, 311 milhões de hectares” (MAIA *apud* SILVA, 2008, p. 84).

Podemos extrair desses dados que, no período de 50 anos, de 1920 a 1971, o movimento de ocupação das terras devolutas pela iniciativa privada foi intensificado com a conivência dos Estados, em razão da pressão exercida pela classe dos grandes proprietários e do papel desempenhado pelos coronéis em sua fase áurea. O resultado desse processo está marcado na vultosa passagem de terras do domínio público para o domínio privado, que alcançou quase metade da área territorial brasileira até a década de 1970. A evolução do índice de Gini aponta que a estrutura fundiária atualmente vigente no Brasil teria sido consolidada durante

esse período¹³ (IBGE, 2020). Desde então, a alta concentração fundiária continua sendo perpetuada no país.

Por fim, ao analisar a formação da propriedade privada da terra no Brasil torna-se incontestável o reconhecimento de que a Lei de Terras de 1850 representou um marco na transição para o capitalismo no país, sob vários pontos de vista. No que diz respeito ao aspecto jurídico, a lei representou uma mudança radical na relação do Estado com a terra; do ponto de vista econômico, ela promoveu a transformação do capital mercantil (do escravo para a terra) e a instituição do mercado de terras. Já em relação aos aspectos político e social, a lei contribuiu para a consolidação do Estado nacional após a independência e para formação de camadas sociais no campo, responsáveis pela ocupação e apropriação territorial, respectivamente.

Além da perspectiva da constituição da propriedade privada, é possível estudar, analisar e compreender a questão territorial a partir do viés da administração e da governança de terras. Esses três pontos estão relacionados entre si. No próximo tópico, serão abordados os aspectos históricos e teóricos da administração e da governança de terras.

1.2 Administração e governança de terras

A relação do homem com a terra e com os recursos naturais foi estabelecida desde as primeiras civilizações. À medida que a sociedade evolui, sua relação com a terra se torna cada vez mais complexa, e toda sorte de interesses (legítimos e ilegítimos) são aflorados em torno desse recurso escasso, gerando embates inevitáveis. Como visto na seção anterior, muitos conflitos e até guerras foram e são deflagradas entre os povos e nações que agem para manter a posse do seu território, diante daqueles que querem “conquistá-lo” à base da força. Essas disputas ainda são uma realidade contemporânea em muitos lugares do mundo, como é o caso do Brasil, o que exige dos Estados nacionais arranjos institucionais para gerir e mediar a relação de pessoas, povos e sociedade com a terra e o território. Esse é o campo de atuação da administração e da governança de terras que abordaremos nesta seção.

¹³ O índice de Gini para o período de 1950 a 2017 foram os seguintes: 0,840 (1950), 0,839 (1960), 0,843 (1970), 0,854 (1975), 0,857 (1980), 0,857 (1985), 0,856 (1995-1996), 0,854 (2006) e 0,867 (2017) (Cf. IBGE 1995/1996 *apud* GASQUES; CONCEIÇÃO, 2000; IBGE, 2020).

Mas, antes de adentrar nos temas da administração e da governança de terras propriamente, discorreremos brevemente sobre as definições, classificação e papel das instituições no desenvolvimento da sociedade, a partir das ideias de Douglass North, um dos autores mais conhecidos da vertente institucionalista.

Uma das contribuições de North, segundo Gala (2003), foi demonstrar como o crescimento de longo prazo, ou a evolução histórica, de uma sociedade é condicionado pela formação e evolução de suas instituições (GALA, 2003, p. 276). O modelo de desenvolvimento econômico de North tem como cerne as instituições. Elas surgem em ambientes permeados por incertezas, com o objetivo de superar os custos de transação destas. Ademais, desde os primórdios, indivíduos interagem a partir de regras. Somente a partir delas, é possível entender a organização das sociedades (GALA, 2003, p. 287).

Duas definições de instituições criadas por North são muito citadas. A primeira definição apresenta as instituições como as regras do jogo de uma sociedade ou, mais formalmente, como as restrições humanamente concebidas que moldam o comportamento humano. A segunda as define como restrições humanamente construídas que estruturam as interações políticas, econômicas e sociais – restrições informais (sanções, tabus, costumes, tradições e códigos de conduta) e formais (constituições, leis e direitos de propriedade) (NORTH, 1990 *apud* FERNANDES, 2018, p. 25).

O papel desempenhado pelas instituições afeta diretamente a vida cotidiana dos cidadãos e da sociedade, em diferentes áreas. Se, na visão de Gala, as instituições são o cerne do modelo de North, as organizações, por sua vez, são os agentes que geram a dinâmica do modelo. A partir dos estímulos e incentivos oferecidos pela matriz institucional, surgirão diversas organizações que atuarão na busca de objetivos variados. Para North, organizações são os principais agentes de uma sociedade e podem ser tipificadas da seguinte maneira:

organizações políticas (partidos políticos, Senado, câmara municipal, agência reguladora), organizações econômicas (empresas, sindicatos, agricultores familiares, cooperativas), organizações sociais (igrejas, clubes, associações atléticas) e organizações educacionais (escolas, universidades, centros de formação profissional) (NORTH, 1990, p. 5 *apud* GALA, 2003, p. 288).

De acordo com Fernandes (2018), para explicar a dependência do desenvolvimento econômico em relação ao papel das instituições, Acemoglu (2003), apresenta três características gerais de boas instituições:

1) enforcement (o “fazer valer”) dos direitos de propriedade, de modo que uma variedade de indivíduos tenham incentivos para investir e participar da vida econômica; 2) restrições às ações das elites, políticos e outros grupos poderosos de modo que estes não possam expropriar rendas e investimentos de outros ou criar um ambiente de disputa altamente desigual; 3) algum grau de igualdade de oportunidade para amplos segmentos da sociedade, de modo que indivíduos possam investir especialmente em capital humano, e participar das atividades econômicas produtivas (ACEMOGLU, 2003 *apud* FERNANDES, 2018, p.DE26).

Essas características nos remetem ao papel regulatório que as instituições políticas e econômicas devem exercer em relação à terra. Como aborda Karl Polanyi em “A grande transformação”, numa economia capitalista a terra, o dinheiro e o trabalho são considerados mercadorias fictícias que assumem importância decisiva dentro do sistema econômico. Assim, a regulação dessas mercadorias faz-se necessária, pois se as leis de mercado vigorarem livremente sobre os destinos dos seres humanos e do ambiente natural, o desmoronamento da sociedade será inevitável (POLANYI, 2000 *apud* SOUZA, 2016, p. 32). Reydon observa que Keynes deixa implícito que a terra pode ser considerada um ativo, pois tem características gerais com aceitação generalizada socialmente e as seguintes condições específicas: possui um mercado secundário constituído e é economicamente escassa (REYDON, 1992 *apud* SOUZA, 2016, p. 32). Diante disso, o papel desempenhado pelas instituições na regulação da terra se torna cada vez mais decisivo.

Por fim, voltando às ideias de North, Medeiros (2001) destaca o argumento do autor de que uma evolução institucional pode ser mais importante do que avanços tecnológicos para o desenvolvimento econômico, pois é capaz de estabelecer arranjos institucionais para estimular atividades produtivas e um equilíbrio de poder (MEDEIROS, 2001 *apud* REYDON, 2017, p. 104).

Nessa perspectiva, Reydon, defende que os arranjos institucionais, quando transportados às instituições brasileiras responsáveis pela administração e governança de terras, poderiam estabelecer uma nova dinâmica territorial com responsabilidade compartilhada e coordenada por um órgão que a conduzisse. Isso poderia contribuir sobremaneira para diminuir o grau de incerteza do ambiente, em face de toda complexidade, bem como qualificar a administração e a governança de terras no país (REYDON, 2017, p. 105).

1.2.1 Administração de terras

O termo Administração de Terras (ou Fundiária) foi cunhado em 1993 pela Comissão Econômica das Nações Unidas para a Europa (UNECE), em suas Diretrizes de Administração de Terras, pouco tempo depois de os países do centro e leste europeu substituírem os seus sistemas de economia centralizada por economia de mercado. Essas diretrizes definem a administração de terras “como o processo pelo qual a terra e as informações sobre a terra podem ser geridas de forma eficaz” (UNECE, 1996, p. 3). As diretrizes formuladas por essa Comissão foram influenciadas pelos trabalhos do economista liberal, Hernando De Soto¹⁴.

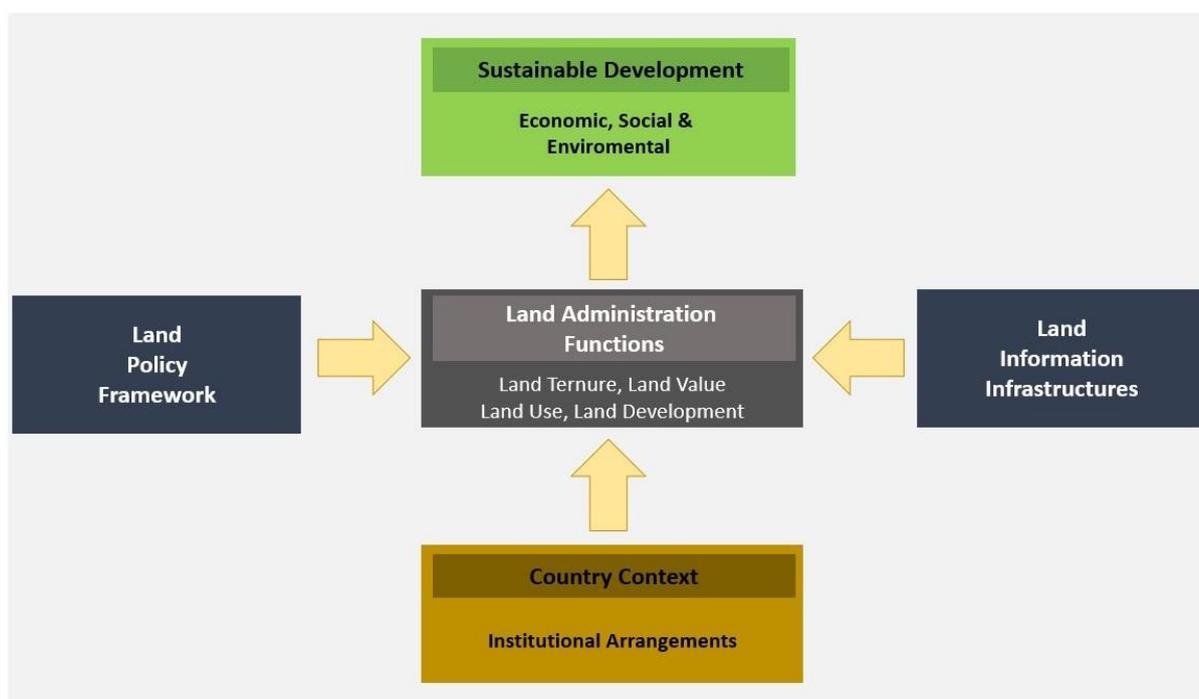
A administração de terras é o campo do conhecimento que evoluiu das áreas de cadastro e registro de terras, com foco na segurança dos direitos relacionados à terra. Ela se dedica a estudar “como as pessoas se organizam em torno da terra, incluindo a forma como as pessoas pensam sobre a terra e como as instituições constroem e gerenciam os processos de administração da terra” (WILLIAMSON *et al.*, 2010a, p. 38, tradução). A Administração de terras é o componente operacional da Gestão Territorial (DEININGER *et al.*, 2010) e inclui as funções administrativas relativas à dominialidade, à valoração, ao uso e ao desenvolvimento territorial (MARRA, 2017). Em todas as partes do mundo, instituições desenvolvem princípios e regras para a gestão da terra de maneira “mais ou menos consciente e integrada”. Os princípios e as regras que incidem sobre o seu uso e a propriedade da terra podem gerar “entraves e soluções para um melhor ou pior uso do recurso” (REYDON; FELÍCIO, 2017, p. 16). Isso definirá o caráter da governança fundiária em um determinado território.

Por muitos anos, predominou na administração de terras o paradigma da informação, que foi responsável pela introdução de computadores e sua capacidade de reorganizar os dados fundiários, tendo o cadastro e o registro de terras como fundamentos centrais e suportes para o mercado de terras. O paradigma de gestão da terra (descrito na figura 1), a pedra angular da teoria moderna da administração

14 De Soto é autor do livro *O Mistério do Capital* - por que o capitalismo dá certo nos países desenvolvidos e fracassa no resto do mundo?. De acordo com Junquera, “a tese central do livro cita que o processo de representação da riqueza ou do capital, que o autor chama efeito propriedade, é deficiente ou mesmo inexistente nas nações do Terceiro Mundo e do extinto bloco comunista”, o que faz de boa parte dos seus ativos capital morto. Lembra ainda que, nos países desenvolvidos, “toda parcela de terra, toda construção, todo equipamento ou estoque é representado em um documento de propriedade, e que este é o sinal visível de um vasto processo oculto, conectando todos esses ativos ao restante da economia. [...] Esse seria o mistério do capital” (JUNQUERIA, 2003, p. 51).

de terras, considera holisticamente a posse, o valor, o uso e o desenvolvimento da terra como funções essenciais da área. No contexto de cada país, “as atividades de gestão da terra podem ser descritas por três componentes: políticas fundiárias, infraestrutura de informação fundiária [cadastro] e funções de administração fundiária [posse, valor, uso e desenvolvimento da terra] que apoiam o desenvolvimento sustentável” (ENEMARK *et al* 2005, p. 52, tradução nossa).

Figura 1: O paradigma de gestão da terra



Fonte: ENEMARK, 2005.

O foco nos fundamentos centrais (cadastro e registro) permanece, mas são reconhecidos apenas como parte dos arranjos de gestão da terra voltada para o desenvolvimento sustentável das sociedades (WILLIAMSON *et al*, 2010b). De acordo com Williamson *et al*, esse novo paradigma “fornece a razão para as agências de reengenharia e seus processos para entregar resultados de políticas por uma gestão de tarefas e informações mais holística e integrada, em vez de apenas gerenciar informações sobre a terra para seus fins internos” (WILLIAMSON *et al*, 2010b, p.4, tradução). Em outras palavras, a mudança de paradigma requer um foco na abordagem holística para a administração de terras, além do mercado de terras.

Essa mudança deve ser acompanhada de reformas nos Sistemas Administração de Terras (SAT) e contemplar inovações, como a integração entre o cadastro e o registro, bem como a ampliação do papel do cadastro, incluindo ações de planejamento, controle e uso da terra, questões fiscais e valor da terra, para apoiar o desenvolvimento sustentável. Os SAT, conhecidos mundialmente como Land Administration System (LAS), são entendidos por Williamson *et al* como:

Uma infraestrutura para a implementação de políticas de terra e estratégias de gestão da terra para apoio do desenvolvimento sustentável. Tal infraestrutura inclui arranjos institucionais e um quadro processual jurídico, com vistas à informação de gestão da terra e divulgação de sistemas e tecnologias necessários para alocação e apoios aos mercados de terras, avaliação, controle de uso e desenvolvimento dos interesses do solo (WILLIAMSON *et al*, 2010a, p. 453).

Williamson *et al* propõe que o projeto e a reforma dos SAT, em torno do paradigma de gestão de terras, devem ter como ponto de partida norteador a hierarquia de questões fundiárias, “uma pirâmide invertida em forma de “V” com a política fundiária no topo e a parcela de terra na base” (WILLIAMSON *et al*, 2010a, p.132, tradução), conforme apresenta a figura 2.

Figura 2: Hierarquia de questões fundiárias



Fonte: WILLIAMSON *et al*, 2010, 132.

Essa hierarquia ilustra como os conceitos envolvidos no paradigma da gestão de terras se encaixam espacialmente, construídos sobre a parcela de terra. Nessa perspectiva,

A política fundiária determina valores, objetivos e o marco regulatório legal para a gestão do principal ativo de uma sociedade — sua terra.

O paradigma de gestão de terras impulsiona uma abordagem holística para LAS e força seus processos de administração de terras a contribuir para o desenvolvimento sustentável. O paradigma permite que o LAS facilite o gerenciamento geral da terra. [...]

O sistema de administração fundiária fornece a infraestrutura para a implementação de políticas fundiárias e estratégias de gestão fundiária e sustenta a operação de mercados fundiários eficientes e gestão eficaz do uso da terra. O cadastro está no centro de um sistema de administração de terras.

A SDI [Infraestrutura de dados espaciais] fornece acesso e interoperabilidade de informações cadastrais e outras relacionadas à terra.

O cadastro fornece a integridade espacial e a identificação única de cada parcela de terra, geralmente através de um mapa cadastral atualizado por levantamentos cadastrais. A identificação de parcelas fornece o elo para garantir direitos sobre a terra, controlar o uso da terra e conectar as formas como as pessoas usam a terra com sua compreensão da terra.

A parcela de terra é a base da hierarquia, pois reflete a forma como as pessoas usam a terra em suas vidas diárias. É o objeto chave para a identificação dos direitos fundiários e administração das restrições e responsabilidades no uso da terra. A parcela de terra liga o sistema com as pessoas (WILLIAMSON *et al*, 2010a, p.132-133, tradução nossa).

Segundo Williamson *et al*, o cadastro deve ser considerado o motor de todo SAT. Nesse sentido, seu papel é neutro em relação ao desenvolvimento de qualquer sistema nacional, sejam os sistemas baseados na abordagem cadastral alemã (multiuso), na abordagem torrens/inglesa (títulos ou mandatos) ou na abordagem franco/latina/americana (orientada pela tributação). De acordo com o autor, o cadastro deve ser o centro de qualquer SAT e prover “integridade espacial e identificação única” a cada parcela terrestre. Ou seja, um cadastro deve ser provido de um mapa cadastral atualizado por levantamentos cadastrais e munido de um elo de ligação entre o mapa cadastral e o registro de terras, o geocódigo, que sirva de base para qualquer SAT e para as informações geradas por ele, principalmente quando for digital (WILLIAMSON *et al*; 2010b).

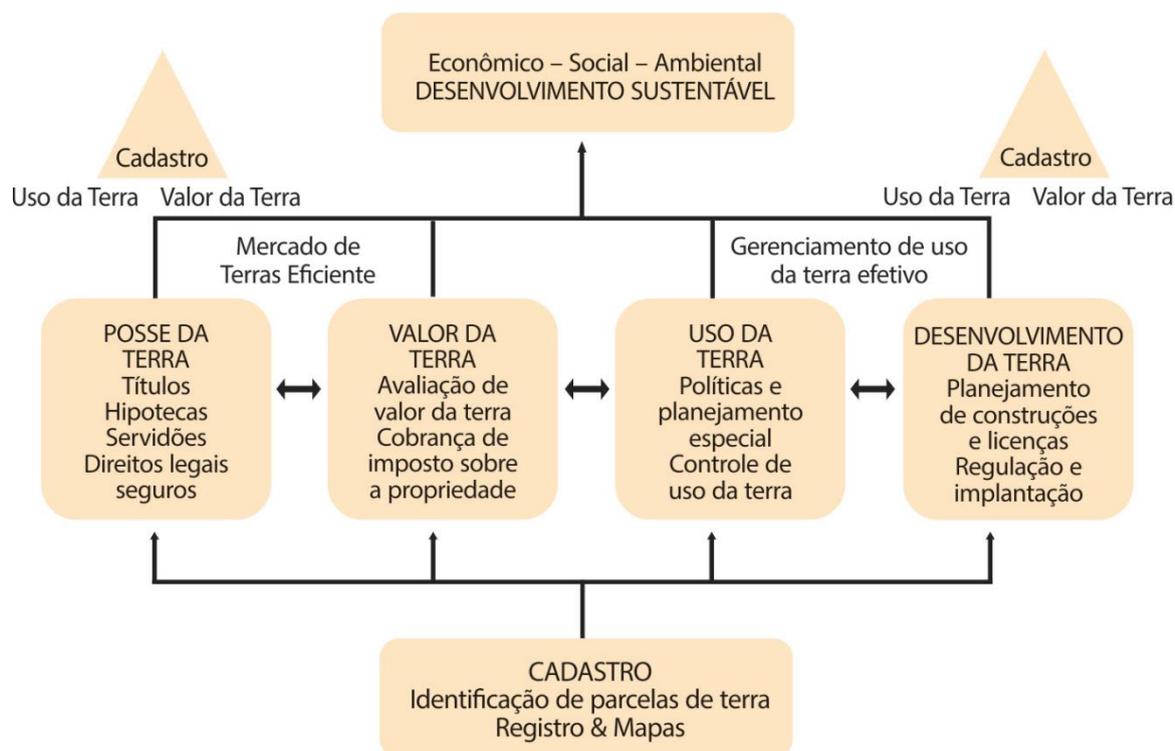
Para Enemark, os cadastros podem ser projetados de várias maneiras, dependendo da origem, história e desenvolvimento cultural do país ou jurisdição. O cadastro simples realiza apenas um registro que identifica as parcelas/propriedades de terra de individuais, que pode ser o valor da terra para fins tributários ou a segurança dos direitos fundiários para fins imobiliários, por exemplo. Atualmente, em muitos países do mundo, a maioria dos cadastros já computam o registro do

valor da terra, vinculado ao do uso e da garantia de direitos fundiários. Assim, segundo o autor, faz sentido falar em sistemas cadastrais ou infraestruturas cadastrais em vez de apenas “cadastro”. Esses sistemas ou infraestruturas incluem a interação entre a identificação das parcelas de terra, o registro dos direitos fundiários, a avaliação e a tributação de terras e propriedades, assim como o presente e possível uso futuro da terra.

Reydon e Felício (2017), por sua vez, inspirado em Williamson e Enemark, traduzem (na Figura 3) os principais elementos necessários a um SAT. Para os autores, administração fundiária inicia com um cadastro de terras capaz de identificar claramente todas as parcelas de qualquer mapa. Apenas com um cadastro adequado é possível chegar ao segundo nível da administração fundiária, composto por quatro partes, a saber:

- a) Registro da propriedade da parcela de terra – é a dimensão legal da propriedade da terra, onde se definem os direitos e deveres a ela associados;
- b) Valor da terra – é a dimensão na qual se estabelece o valor da parcela e, a partir disso, a cobrança de tributos sobre a terra, tanto urbanos quanto rurais;
- c) Uso da terra – dimensão na qual se definem os possíveis usos da terra, urbano e rural, de preservação ou de utilização produtiva e que culturas produtivas devem ser priorizadas (zoneamento);
- d) Desenvolvimento nas parcelas – regulamentação do que é permitido ou proibido nas edificações nas parcelas, a obtenção de licenças, entre outros.” (REYDON; FELÍCIO, 2017, p. 16-17).

Com base nesse conjunto de elementos, os autores afirmam que é possível alcançar uma construção de mercados de terras eficiente (itens a e b) e a gestão eficaz do uso da terra (itens c e d), tanto rural quanto urbano. Isso geraria condições básicas para o desenvolvimento sustentável em uma perspectiva global, conforme apresenta a figura 3.

Figura 3: Perspectiva Global da Administração Fundiária.

Fo

nte: WILLIAMSON *et al apud* REYDON e FELÍCIO, 2017, p. 17.

Nessa mesma perspectiva, a Organização Internacional de Padronização (ISO) converteu o *Land Administration Domain Model* (LADM) na ISO 19.512/2012, incrementando aspectos técnicos da engenharia e da cartografia. Esse modelo conceitual de administração de terras foi desenvolvido para representar os interesses das pessoas em relação à terra, no que diz respeito aos direitos, restrições e responsabilidades (MARRA, 2017). No entanto, essa proposição não se trata de uma norma prescritiva e, sim, de um padrão descritivo voltado para construção e reforma de sistemas de administração de terras (REYDON; FELÍCIO, 2017). Os cadastros de terras não devem representar apenas as relações formais com a terra, mas também as de caráter informal e costumeiro, baseadas na situação de fato. O LADM adota o *tenure system*, ou sistema de domínio, para se referir a essas relações como um todo, conforme proposto por Williamson (MARRA, 2017).

Um aspecto importante em relação ao cadastro, enfatizado por muitos autores, diz respeito à sua cobertura, abrangência ou alcance. Teórica e idealmente, o cadastro deve primar pela cobertura completa de um país ou jurisdição para se tornar viável. Desse modo, todas as terras devem ser cadastradas, sejam elas

públicas, privadas, comunitárias ou abertas. Construir um cadastro completo é o principal desafio para a administração de terras de países em desenvolvimento, como o Brasil. Um cadastro integrado eficiente é essencial para o planejamento e implementação de políticas públicas e contribui para o desenvolvimento urbano e rural (BUENO; REYDON, 2017; CARNEIRO *et al*, 2012; WILLIAMSON *et al*, 2010; MARRA, 2017).

Para a construção ou melhoria de um Sistema de Administração de Terras, Williamson *et al* propõem três grupos de ferramentas (gerais, profissionais e emergentes)¹⁵ que representam os modelos de desenvolvimento mais recentes na teoria da administração de terras. As ferramentas são utilizadas de acordo com a necessidade de cada país ou jurisdição, os quais selecionam aquelas mais apropriadas para sua realidade. À medida que o SAT evolui no país/sociedade, seja pelas transformações tecnológicas e/ou pela necessidade de revisão de processos, as ferramentas podem ser alteradas com o desenvolvimento de um ferramental próprio para gerir o sistema, com vistas a alcançar os benefícios de um bom SAT (REYDON; FELÍCIO, 2017).

¹⁵ Quadro com os grupos de ferramentas para administração de terras proposto por Williamson.

Grupos de ferramentas:	Composição dos grupos de ferramentas:
Ferramentas Gerais	<ol style="list-style-type: none"> 1. Ferramentas de administração da terra 2. Governança e os instrumentos de enquadramento jurídico 3. Ferramentas de mercado de terras 4. Ferramentas de administração marinha 5. Uso da terra, ferramentas de gestão e avaliação da terra 6. Ferramentas de informação da terra 7. Ferramentas de capacidade e ferramentas de desenvolvimento institucional 8. Projetos de monitoramento e gerenciamento e ferramentas de avaliação 9. Ferramentas de modelos de negócios, gestão de riscos e financiamento.
Ferramentas profissionais	<ol style="list-style-type: none"> 1. Ferramentas de posse 2. Ferramentas para sistemas de registro da terra 3. Ferramentas de titulação e adjudicação 4. Ferramentas de unidade de terra 5. Ferramentas de fronteira 6. Ferramentas para levantamento cadastral e mapeamento. 7. Ferramentas de título de imóveis/construções
Ferramentas emergentes	<ol style="list-style-type: none"> 1. Ferramentas de gestão da terra em favor dos pobres 2. Ferramentas de abordagem cadastral simplificada 3. Ferramentas de equidade de gênero 4. Ferramentas de direitos humanos

Os principais benefícios de um bom sistema de administração de terras são: garantia de propriedade e segurança da posse; apoio à tributação das propriedades; segurança para o crédito; desenvolvimento e monitoramento do mercados de terra; proteção das terras públicas; redução dos conflitos e disputas territoriais; suporte à reforma agrária; melhoria no planejamento urbano e no desenvolvimento de infraestruturas; apoio à gestão ambiental e produção de dados estatísticos (UNECE, 1996; MARRA, 2017; REYDON; FELÍCIO, 2017).

1.2.2 A formação do sistema de administração de terras no Brasil

A formação do SAT e outros aspectos relacionados ao ambiente institucional e à regulação da propriedade de terras no Brasil têm sido objeto de discussão de muitos trabalhos acadêmicos, notadamente os produzidos por Silva (2008) e Reydon (2006a, 2006b, 2012, 2014, 2017a). Ambos os autores convergem para o entendimento de que os problemas fundiários do país estão relacionados aos fatos e aos fenômenos históricos (políticos, econômicos e sociais) que cooperaram para o caos na administração fundiária brasileira, a saber: ocupação por meio da posse, legislação confusa e conflitante, inabilidade na gestão de terras devolutas e ausência de ações integradas entre as instituições fundiárias (SOUZA, 2016).

A divisão do território em capitâneas hereditárias (1534), conforme já abordado na seção 1.2 deste trabalho, foi a primeira medida da Coroa portuguesa empreendida com objetivo de estabelecer uma administração das terras.

Nesse ínterim, de acordo com Silva (2008), o ordenamento jurídico imposto pela Coroa para promover a ocupação das terras da colônia foi o de sesmarias, que durou até 1822. As doações de terras eram firmadas por meio das cartas de sesmarias, inicialmente pelos donatários das capitâneas, depois pelos governadores e capitães-generais. Desse modo, começaram a ser destacadas do domínio público as glebas de terras que viriam a constituir o domínio privado (CARVALHO, 1998 *apud* SOUZA, 2016, p. 40). O instituto das sesmarias, criado para solucionar uma crise de abastecimento que assolava Portugal no final do século XIV, foi aos poucos sendo adaptado forçadamente pela administração colonial. No centro dessa adaptação estavam: a distorção do sentido original e do significado de terras devolutas, que seria oficialmente reconhecida com a Lei de Terras de 1850; e o desprezo às recomendações existentes nas Ordenações do Reino.

Paralelo ao regime de sesmarias, se estabeleceu a prática de apossamento, que viveu o seu apogeu entre o fim do instituto de sesmarias (1822) e a instituição da Lei de Terras em 1850, em razão da ausência de um ordenamento legal para ocupação do território. Nesse contexto, a posse era a única forma de aquisição de domínio sobre as terras devolutas (SMITH, 2008; SILVA, 2008; BUENO; REYDON, 2017). Segundo Silva, o sistema de administração de terras “estava em completa balbúrdia e quase que em parte alguma se podia dizer com certeza se o solo era particular ou público” (SILVA, 2008, p. 146). Esse quadro foi determinante para a consolidação da estrutura fundiária concentrada e desigual, vigente atualmente no Brasil.

Assim, entre 1530 a 1850, período em que predominou inicialmente o regime de sesmarias e, no final, o regime de posses, as regras de ocupação do território foram definidas a partir dos poderes do rei, do poder político e físico dos ocupantes e pela Igreja. Com a instituição da Lei de Terras de 1850, os principais desafios para a administração de terras, segundo Reydon *et al*, eram “ordenar a apropriação territorial, acabar com a posse e fazer um cadastro de terras” (REYDON *et al*, 2017a, p. 113), o que dependia essencialmente da demarcação das terras privadas e das terras devolutas. Em uma perspectiva mais ampla, Silva pontua que a Lei de Terras pode ser entendida como afirmação da restrição ao acesso à terra. A autora argumenta que essa lei proibia a obtenção de terras devolutas por meio de posse ou de qualquer outro meio diferente da compra, levando em consideração a iminência da abolição da escravatura e a vinda de mão de obra imigrante para o Brasil. Entretanto, para Reydon *et al*, o frágil ambiente institucional do Estado imperial propiciou a resistência dos grandes proprietários em relação à lei, pois eles estavam interessados em manter o processo predatório de apropriação e os ganhos com a especulação, bem como a abertura de mudar as regras estabelecidas pela lei. A consequência disso foi a manutenção da possibilidade de regularização das posses, da ocupação das terras devolutas e a inviabilização do cadastro (SILVA, 2008; REYDON *et al*, 2017a).

A Lei de Terras de 1850 previu a organização de um registro de terras possuídas por freguesias (Art. 13). Isso foi concretizado com a criação do Registro

do Vigário ou Paroquial em 1854, por meio do decreto regulamentar¹⁶. O regulamento previa que todos os possuidores de terras, a qualquer título (propriedade ou posse), seriam obrigados a registrar suas terras. Assim, sob a responsabilidade do vigário ou padre local e, posteriormente, em prazo determinado, tais registros eram levados ao ministro e secretário de Estado dos Negócios do Império. A partir de 1864¹⁷, uma nova obrigação institucional estabeleceu uma tradição que perdura até os dias de hoje e que acabou gerando uma maior indefinição e incapacidade de se regular efetivamente o mercado de terras: a exigência de se registrar as propriedades nos cartórios, independentemente de sua comprovação (SILVA, 2008; REYDON, 2000).

Com o advento da Proclamação da República, o ambiente institucional da administração de terras ganhou novos contornos. O desafio era tentar alcançar o objetivo de fazer a demarcação das terras devolutas, o que não tinha acontecido satisfatoriamente na época do Império. Para isso, três importantes medidas foram tomadas: a legitimação das posses, a revalidação das sesmarias e a elaboração de um cadastro. Entretanto, a Constituição de 1891 aumentou ainda mais esse desafio ao atribuir a gestão das terras devolutas aos Estados. Com isso, ao final do século XIX, tanto a União quanto os Estados regulavam as questões fundiárias de acordo com Constituições e legislações específicas. Em outras palavras, cada ente da federação passou a ter um sistema de administração de terras independente, o que ampliou ainda mais a complexidade do ambiente institucional (SILVA, 2008; REYDON *et al*, 2017a; REYDON, 2006 *apud* SOUZA, 2016, p. 41-42).

Após a Lei de Terras, a prática da grilagem começa a ser vista com maior frequência e, conseqüentemente, surgem pressões para modificação das leis no país. Uma medida importante para tentar resolver esse problema foi a institucionalização do Registro Público de Terras na sede das comarcas, no ano de

¹⁶ O Registro do Vigário foi criado pelo Decreto 1.318, de 30 de janeiro de 1854, que regulamentou a Lei de Terras (1850).

¹⁷ Neste ano, o Registro de Imóveis foi instituído no Brasil pela Lei 1.237 de 1864, regulamentada pelo Decreto. 3.453/1865. De acordo com Souza, nessa Lei, firmava-se que a transmissão do imóvel só se efetivava por meio de Registro, considerando sua data. Embora isso não induzisse prova de domínio, regulava a inscrição hipotecária, quer legal, quer convencional, declarando indispensável a transcrição para validade contra terceiros (Cf. SOUZA, 2016, p. 41).

1900. Com isso, todos os proprietários deveriam fazer o registro de suas terras, inclusive o Estado. A atuação do Estado no processo de demarcação e registro de suas terras (devolutas) ocorreu por exclusão, o que configurou uma ação fora da legalidade. O Código Civil de 1916 estabeleceu um grande marco na institucionalidade brasileira ao definir que o registro em cartório era necessário para comprovar titularidade sobre o imóvel. Além disso, Reydon afirma que o Código Civil possibilitou que as terras públicas fossem objeto de usucapião e reafirmou o Cartório como instituição de registro, onde imóveis privados e públicos deveriam ser registrados, mesmo sem fiscalização e cadastro. Para o autor, ambas as medidas geraram a incapacidade de regular os mercados de terras no Brasil (SILVA, 2008; REYDON *et al*, 2017a; REYDON, 2011b *apud* SOUZA, 2016, p. 42-43).

Para Souza (2016), as grandes inovações no ambiente institucional na esfera da política e da administração de terras no Brasil são provenientes do Estatuto da Terra de 1964, cujas regras e conceitos continuam vigentes. Entre elas destacam-se: a garantia de acesso à terra por meio da reforma agrária e da titulação de terras públicas e devolutas aos posseiros, em observância ao princípio da função social da propriedade; e a criação do cadastro de imóveis rurais do INCRA, em que todos os imóveis privados e públicos devem ser cadastrados, inclusive as posses. Apesar de trazer inovações, esse Estatuto atendeu aos desígnios dos militares e de seus aliados, principalmente os latifundiários, que tinham, dentre outros objetivos, a intenção de desbaratar os movimentos camponeses e a grande mobilização reformista dos anos 1950 e 1960 e impedir, com isso, a tentativa de uma ampla reforma agrária. Esse processo acabou por contribuir para a manutenção da estrutura agrária concentrada (REYDON *et al*, 2017a).

Outro passo importante no ambiente institucional para estruturação do cadastro foi a criação do Sistema Nacional de Cadastro Rural (SNCR), Lei 5.868/1972, para fins de fiscalização da função social e da tributação da terra¹⁸, sob responsabilidade do INCRA. Uma vez cadastrado o imóvel, o INCRA emite o

¹⁸ O Imposto Territorial Rural (ITR) existe desde as leis do século XIX, mas, por diversas brechas, estas nunca operaram enquanto um mecanismo que penalizasse a especulação e o mau uso da terra. O ITR foi primeiramente instituído pela Carta Magna de 1891, sofrendo subsequentes mudanças estruturais em 1937, 1946, 1961, 1964, 1988, 1994, e ainda vêm passando por alterações (não tão radicais) neste século, principalmente sobre sua descentralização (novamente), em 2005; e a mudança no Código Florestal, em 2012. Mesmo com todas as alternâncias e mudanças de responsabilidades, o ITR sempre foi subestimado e desvalorizado como ferramenta de administração pública. (Cf. REYDON, 2017, p. 210)

Certificado de Cadastro de Imóvel Rural (CCIR), exigido para qualquer tipo de transação de terra. Entretanto, com a transferência da competência de tributação de terras do INCRA para a RFB, foi criado o Cadastro de Imóveis Rurais (CAFIR), Lei 9.393/1996, estruturalmente herdeiro do SNCR, mas com gestão independente (SOUZA, 2016; MARRA, 2017; REYDON *et al*, 2017a).

A limitação do SNCR e do CAFIR em relação à representação espacial dos imóveis¹⁹, somada às limitações dos cartórios de registros, contribuiu para uma escalada da grilagem de terras²⁰ e dos conflitos fundiários no país. Com efeito, na década de 1990, esse quadro emblemático ganhou repercussão na opinião pública nacional, e as pressões da comunidade internacional acabaram culminando na formação da comissão parlamentar de inquérito, destinada a investigar a ocupação de terras públicas na região amazônica (CPI da Grilagem).

Esse contexto viabilizou a aprovação da Lei 10.267/2001, que institui o Cadastro Nacional de Imóveis Rurais (CNIR), sob responsabilidade conjunta do INCRA e do RFB, alterando a Lei de Registros Públicos 6.015/1973, a Lei 5.868/1972 (SNCR), dentre outras (Brasil, 2001). Com essa nova legislação, que está em vigor, ficou estabelecido que o CNIR deveria ter uma base de dados comum e compartilhada entre as instituições federais e estaduais produtoras e consumidoras de informações do sistema de administração de terras (MARRA, 2017). Diante desse cenário, antes de apresentar o quadro institucional da administração de terras do Brasil atual, é preciso fazer um breve parêntese sobre a formação e evolução do cadastro georreferenciado no país.

Dois pontos importantes da Lei 10.267/2001 são destacados por Marra (2017). O primeiro diz respeito à necessidade de atualização da descrição dos imóveis no Registro, que deveria ser padronizada e obtida a partir de levantamento georreferenciado ao Sistema Geodésico Brasileiro. O segundo aspecto trata da obrigatoriedade de troca das informações referentes às atualizações entre o INCRA

¹⁹ Segundo Marra (2017), as informações de ambos os cadastros, referentes aos imóveis, eram insuficientes para localizá-los e dimensioná-los.

²⁰ O termo “grilagem” remete à prática antiga de forjar um título de propriedade e colocá-lo em uma gaveta com grilos, para amarelar o papel e conferir-lhe a aparência de um documento legítimo. Embora muitas táticas tenham se modernizado, as práticas grileiras de fraudar títulos e invadir terras – com o objetivo de apropriar-se indevidamente de áreas tanto públicas quanto particulares, muitas vezes com o auxílio de agentes corruptos, sejam eles da esfera pública ou privada – ainda persistem (Cf. STASSART *et al*, 2021, p. 9).

e o Serviço de Registro de Imóveis. A partir desse ponto, a semente para o processo de integração entre Cadastro e Registro é lançada.

A normatização dos procedimentos técnicos para levantamento dos imóveis ficou a cargo do INCRA, por meio de Nota Técnica (2003). No início, a certificação da poligonal do imóvel ocorria após um moroso processo analógico. A demora na certificação dos imóveis gerou um acúmulo de mais de 20 mil processos sob análise no INCRA, em 2012. De acordo com Marra, esse atraso pode ser explicado em razão da “complexidade do processo, que envolvia verificação manual dos documentos, reprocessamento de dados GNSS, conferência de comprovação de domínio, associada ao pequeno contingente de servidores capazes de realizar as análises” (MARRA, 2017, p. 23). No mesmo ano, a morosidade no processo de certificação foi questionada no Supremo Tribunal Federal (STF), por meio da Ação Direta de Inconstitucionalidade 4.866²¹, mas essa ação não prosperou.

Sob pressão e ameaça de uma possível decisão que impugnaria parcialmente a Lei 10.267/2001, o INCRA iniciou a revisão do processo de análise para fins de certificação. A revisão foi concluída em 2013, com o lançamento do Sistema de Gestão Fundiária (SIGEF)²². A plataforma foi desenvolvida para operar as análises em ambiente digital, com recursos de automação; gerir a produção do “Cadastro Georreferenciado”, produto da certificação do INCRA; além de disponibilizar ao Registro de Imóveis uma interface para que fosse informada a atualização da descrição do imóvel a partir dos dados providos por esse Cadastro, em conformidade com a Lei 10.267. De acordo com Marra, as mudanças introduzidas pelo SIGEF “permitiram a aceleração do processo e o atendimento da demanda reprimida nos anos anteriores. Em três anos foi certificado o equivalente a três vezes o número de áreas dos 10 anos anteriores (2004 a 2013), totalizando

²¹ A ADIN 4.866 foi patrocinada pela Confederação da Agricultura e Pecuária do Brasil (CNA) e requeria a impugnação dos parágrafos da Lei 6.015, alterados pela 10.267, que estabeleciam a necessidade de atualização da descrição do imóvel no Registro de Imóveis. Isso implicava, consequentemente, na interrupção de produção de informações georreferenciadas (Cf. MARRA, 2017, p. 24)

²² A revisão que culminou na criação do SIGEF compreendeu as seguintes mudanças, segundo Marra: “os processos administrativos analógicos foram convertidos em formato eletrônico; análises realizadas em ambiente digital, com recursos de automação; autenticação dos responsáveis com certificação digital, segundo o padrão brasileiro de chaves públicas; dados de vértices e limites passaram a ser gravados, além das parcelas, baseado em uma estrutura de dados topológica; dispensa de comprovação de titularidade, por ser competência do Registro; a unidade georreferenciada passou a corresponder ao objeto de direito, coincidente com o constante do Registro de Imóveis, a matrícula, em vez do conceito utilizado anteriormente, que considerava o critério de utilização, usado pelo SNCR” (MARRA, 2017, p. 24).

cerca de 200 milhões de hectares no total do período” (MARRA, 2017, p. 24). Isso demonstra um salto qualitativo para a administração e governança de terras do Brasil.

O cadastro georreferenciado produzido pelo SIGEF possui a vantagem de ser topologicamente consistente, por evitar a sobreposição com as parcelas vizinhas. Entretanto, ele apresenta a limitação de não admitir a sobreposição entre uma área de posse e uma área particular, o que impede a representação de posses informais sobre áreas particulares (MARRA, 2017).

Apesar do avanço na produção e gestão do cadastro georreferenciado e sua associação aos Serviços de Registro de Imóveis, o CNIR ainda não se encontra implantado efetivamente. Apenas as informações literais entre SNCR e CAFIR passaram a ser coletadas de maneira integrada em 2015 (INCRA e RFB, 2015), mas segundo Marra, “a informação cadastral georreferenciada não integra seu escopo” (MARRA, 2017, p. 28).

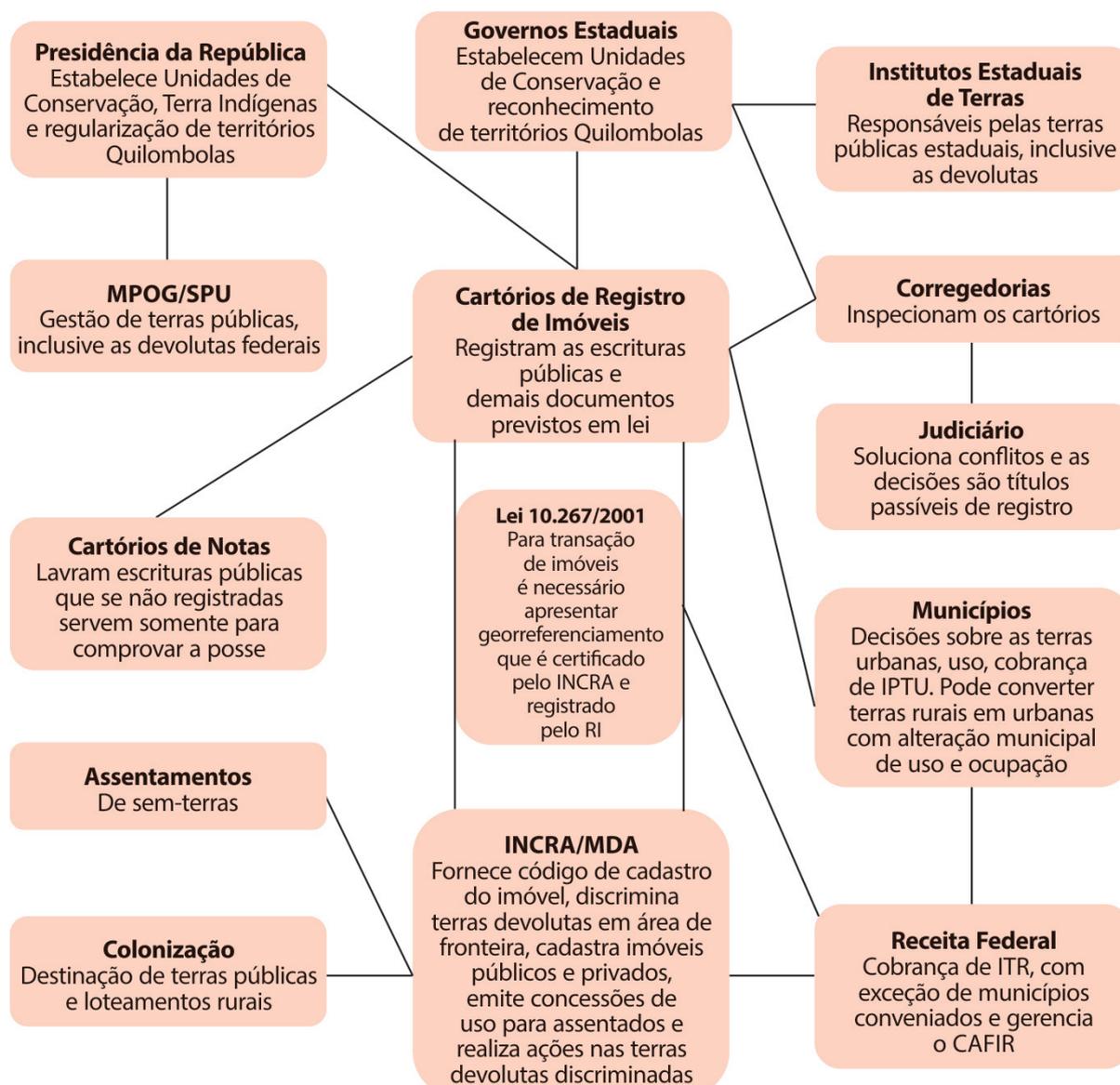
A implementação do CNIR continua a passos lentos, aguardando por deliberação governamental, ao passo que o Cadastro Georreferenciado do INCRA está em franca produção. A utilização do SIGEF para certificação de imóveis, seja pela via de particulares ou por meio de programas públicos de regularização fundiária de terras devolutas, tem contribuído paulatinamente para qualificar topologicamente as informações do SNCR que, por sua vez, tem sido a principal fonte de dados para o CNIR atualmente. Entretanto, enquanto o CNIR não é implantado efetivamente, outras iniciativas surgem, como o Cadastro Ambiental Rural (CAR)²³, por exemplo.

Atualmente, a administração de terras no Brasil ocorre de maneira compartilhada entre os municípios, os Estados e a União. Os municípios são responsáveis pelo cadastro urbano; os Estados e a União são responsáveis pelo cadastro rural e de terras públicas, que coexistem em ambos os entes, sem o compartilhamento de informações entre as instituições (REYDON *et al*, 2017a, p.

²³ O CAR foi criado pela Lei 12.651/2012, que regulamentou o Código Florestal, e está sob responsabilidade do Serviço Florestal Brasileiro (SFB). O CAR foi instituído com o objetivo de receber dos proprietários ou possuidores de imóveis rurais informações declaratórias relativas à sua situação ambiental, como: o uso e cobertura do solo, áreas sob restrição de uso e áreas de preservação permanente. Para isso, o SFB lançou “mão de uma metodologia relativamente frágil pela ausência de um cadastro territorial de referência” (MARRA, 2017, p. 28). O CAR atingiu mais de 100% de área cadastrada em relação ao total de área cadastrável, nas regiões Norte e Sudeste (SFB, 2017 *apud* MARRA, 2017).

112-113). O arcabouço legal e institucional do Brasil que está relacionado à administração e à governança de terras é complexo, confuso e está diluído em diversas instituições que não dialogam entre si (REYDON *et al*, 2017, p. 326). A figura 4, criada por Reydon, ilustra o arcabouço institucional brasileiro e representa sua complexidade. Nesse esquema, o autor apresenta as instituições governamentais e suas atribuições em relação à administração e à governança de terras.

Figura 4: Quadro institucional da administração fundiária no Brasil.



Fonte: REYDON *et al*, 2017a, p.326.

O quadro demonstra a ausência de vínculos e diálogo entre os órgãos e a confusa distribuição de competências. Cada órgão opera o seu próprio cadastro.

Não há um órgão do Estado que centralize e operacionalize um cadastro único, para viabilizar o intercâmbio de informações e proporcionar uma melhora da gestão de terras e da aplicação das políticas públicas (REYDON *et al*, 2017f, p. 326). A partir desse quadro, Reydon *et al* apresenta uma proposta de arranjo institucional para operacionalização da administração e da governança de terras no Brasil, como veremos na próxima seção.

A relação histórica da sociedade com a terra perpassa pela construção e pelo aprimoramento de processos de administração de terras, que visam gerir posses e propriedade de pessoas, comunidades tradicionais, empresas, instituições e governos. O paradigma da gestão da terra, introduzido pela teoria moderna da administração de terras, pode contribuir para a estruturação e consolidação de SAT, alinhado aos pressupostos do desenvolvimento sustentável. A trajetória desses processos se revela de formas distintas em países/sociedades. Compreender as nuances desse processo e sua evolução em um país como o Brasil é importante para entendermos também as relações e as perspectivas para a governança de terras ou fundiária.

1.2.3 Governança de terras (ou fundiária)

Os antecedentes da governança estão relacionados com as discussões em torno das reformas de Estado e da gestão interna de empresas, ocorridas no período de 1970 a 2000 (REYDON; FELÍCIO, 2017). O conceito surge no contexto em que os modelos de governo foram colocados em xeque, após as crises político-econômicas ocorridas no final dos anos de 1970 e começo da década de 1980, que culminaram com a “terceira onda” de democratizações e o fenômeno da globalização, ambos após o colapso da União Soviética (TAYLOR, 2002 *apud* FERNANDES, 2018, p. 31).

O conceito de governança carrega múltiplas conotações no debate mundial. Na década de 1990, o conceito passou por uma escalada de popularidade. Nesse período, diversas organizações internacionais, como o Banco Mundial, FMI e OCDE preencheram o significado de governança a partir dos seus entendimentos sobre qual é o papel do governo – permeado de suspeita sobre a atuação do Estado e altamente centrado no protagonismo do mercado, conforme as teorias da ortodoxia

econômica (FERNANDES, 2018, p. 32). Dentre as primeiras definições de governança está a do Banco Mundial:

a maneira como o poder é exercido na gestão dos recursos econômicos e sociais de um país para o desenvolvimento [...] criando e sustentando um ambiente que promova um desenvolvimento forte e equitativo, e é um complemento essencial para políticas econômicas sólidas (BANCO MUNDIAL, 1992 *apud* FERNANDES, 2018, p. 31, tradução nossa).

A ideia de governança surge com força na Cúpula da Terra, no Rio de Janeiro (1992), expressando uma nova filosofia de ação pública que consiste em fazer do cidadão um ator primordial no processo de desenvolvimento. Nas palavras de Sotomayor, “quando todos os atores são chamados à ação, sua emergência no debate acadêmico e político é uma resposta à “crise de governança” que afeta diversos países e regiões do mundo” (SOTOMAYOR, 2008, p. 8).

O PNUD e a FAO trabalham com conceitos de governança mais recentes, segundo os quais:

Governança é o sistema de valores, políticas e instituições pelo qual uma sociedade gerencia sua economia, política e assuntos sociais através de interações dentro e entre o Estado, a sociedade civil e o setor privado. É a maneira como uma sociedade se organiza para tomar e implementar decisões para alcançar entendimento mútuo, acordo e ação (PNUD, 2011, p. 287).

A governança refere-se ao processo de governar; é a forma como a sociedade é gerida e na qual as prioridades e interesses conflitantes de diferentes grupos se reconciliam. Isso inclui instituições governamentais oficiais, mas também acordos não oficiais. A governança lida com os processos pelos quais os cidadãos participam na tomada de decisões, os governos são responsáveis pelos cidadãos e a sociedade obriga seus membros a observar regras e leis (FAO, 2007, p. 7).

No final da década de 1990, a discussão sobre o conceito de governança se desenvolve e desemboca na ideia de *hollow state* ou “esvaziamento do Estado”, muito próximo da agenda neoliberal e com as seguintes características, conforme aponta Taylor:

- 1 Privatização e limitação do escopo e formas de intervenções públicas
- 2 Perda de funções dos departamentos de governo centrais e locais em favor de sistemas alternativos de entrega de serviços (como agências)
- 3 Limitação do poder discricionário de funcionários públicos através da nova gestão pública, com ênfase na prestação de contas (accountability) e controle político claro através de uma distinção entre política e administração (TAYLOR, 2002 *apud* FERNANDES, 2018, p. 33).

Entretanto, nesse mesmo período, surge também uma contratendência pautada em uma ideia contrária ao *hollow state*, cunhada de *filling-in*. A concepção de *filling-in* em vez de imaginar “o estado como um arranjo vazio” para facilitar o

funcionamento dos mercados, “o entende como um ator importante concentrador de influência e com a função estratégica de facilitador e coordenador dos outros atores no processo de políticas públicas” (FERNANDES, 2018, p. 33).

Em seu trabalho, Fernandes (2018) adota o entendimento de governança a partir da segunda interpretação, segundo a qual “o Estado é entendido como central numa economia política capitalista e cabe a este balancear e reconciliar interesses contraditórios e em competição, manter a acumulação de capital e a confiança do mercado” (FERNANDES, 2018, p. 33). Segundo o autor, partindo de uma leitura marxista, é possível compreender o Estado capitalista moderno como necessário para a estabilidade do sistema capitalista, ao reconhecer sua função de garantidor dos direitos individuais, mas sempre operando de forma a manter o processo de acumulação capitalista – algo que revela contradições.

O entendimento de governança adotado neste trabalho está alinhado com o conceito proposto pela FAO e com a segunda interpretação, conforme apresentado por Fernandes (2018). Desse modo, após delimitarmos essas concepções, passamos para uma análise mais específica, apresentando como será considerada, aqui, a governança aplicada à terra.

A origem dos debates em torno da governança de terras aparece no documento “*Buena gobernanza en la tenencia y la administración de tierras*”, publicado pela FAO, em 2007, cujo objetivo era introduzir esse enfoque às discussões da administração de terras (REYDON; FELÍCIO, 2017). Embora estejam relacionadas, governança e administração de terras apresentam conceituações distintas, conforme Reydon definiu recentemente,

administração fundiária consiste na gestão do território, exercida pelo Estado, em todos os seus aspectos e de forma integrada, desde a existência de um cadastro das terras, passando por um adequado sistema de registros, por um conjunto de regras para o uso e ocupação eficiente das terras até a gestão dos mercados de terras e dos tributos sobre a terra. [Já] a governança de terras significa a administração fundiária exercida pelo conjunto da sociedade, isto é, com participação social (REYDON *et al*, 2017, p.4).

Partindo dessa definição, observa-se que a governança de terras inclui a administração de terras, mas não só. De acordo com Fernandes, a governança de terras vai além da administração fundiária, especialmente, por estar atrelada a um plano nacional de desenvolvimento, advindo de uma política de Estado, que envolve a coordenação ou articulação das diversas agências e setores governamentais,

sociedade civil e agentes privados que tenham alguma relação com a terra. Portanto, a governança de terras é mais específica, visto que trata dos aspectos formais e informais pelos quais a terra é gerida em uma dada sociedade e dos arranjos institucionais que moldam esta interação (FERNANDES, 2018, p. 34).

A primeira definição de governança de terras alinhada ao conceito utilizado pela FAO foi proposta por Palmer *et al*, segundo a qual:

A governança fundiária, por extensão, diz respeito às regras, processos e estruturas através das quais as decisões são tomadas sobre o uso e controle da terra, a maneira pela qual as decisões são implementadas e aplicadas e a maneira como os interesses concorrentes na terra são administrados. Engloba as instituições governamentais, não governamentais e religiosas. Inclui estruturas estatais, como agências fundiárias, tribunais e ministérios responsáveis pela terra, bem como atores não governamentais, como órgãos tradicionais e agentes informais. Abrange tanto o marco legal quanto a política para a terra, bem como as práticas tradicionais e informais que gozam de legitimidade social. Fundamentalmente, a governança da terra é sobre o poder e a economia política da terra. A estrutura de poder da sociedade se reflete nas regras de posse da terra; ao mesmo tempo, a qualidade da governança pode afetar a distribuição do poder na sociedade. A posse é a relação entre as pessoas com respeito à terra e seus recursos. Essas regras definem como é concedido o acesso aos direitos de uso, controle e transferência de terras, bem como responsabilidades e restrições associadas. Eles se desenvolvem de uma maneira que consolida as relações de poder entre indivíduos e grupos sociais. Não é surpresa, portanto, que as elites e mesmo as classes médias tenham formas mais fortes de posse da terra, enquanto os grupos pobres e vulneráveis tenham formas de posse mais fracas e inseguras (PALMER *et al*, 2009, p. 1-2).

Essa definição é ampla e sugere um ambiente de encontro de distintas racionalidades e interesses que dialogam sobre o tema da governança de terras. Ela engloba a necessidade de participação e legitimidade social, no processo de discussão e tomadas de decisão relacionadas ao uso da terra, como variável importante. Nela, tanto os aspectos jurídicos e políticos quanto às práticas tradicionais informais são consideradas. Além disso, segundo Fernandes, a definição “aceita a existência de assimetria de poder e coloca importância para a lente de análise da economia política para a terra” (FERNANDES, 2018, p. 35).

De acordo com Fernandes, outros autores definiram a governança de terras de formas menos abrangentes, deixando de lado alguns desses pontos, com foco a partir de racionalidades específicas – gerencial, ambiental ou jurídica (direito de propriedade). Entre as definições citadas pelo autor estão:

Governança da Terra: O processo pelo qual as organizações fornecem estruturas normativas e implementam políticas e programas com relação à terra. As principais tarefas de governança da terra são a administração da terra (levantamento e registro), provisão do sistema de informação da terra (registros), resolução de disputas de terra, gestão pública da terra,

planejamento do uso da terra (ambiental e de desenvolvimento), política e legislação fundiária e avaliação e tributação (SANJAK, 2012 *apud* Fernandes, p. 35, tradução nossa).

A governança fundiária trata das políticas, processos e instituições pelas quais a terra, a propriedade e os recursos naturais são administrados. A governança fundiária abrange todas as atividades associadas à gestão da terra e dos recursos naturais que são necessárias para cumprir os objetivos políticos e sociais e alcançar o desenvolvimento sustentável. Isso inclui decisões sobre acesso à terra, direitos à terra, uso da terra e desenvolvimento da terra (ENEMARK, 2010 *apud* Fernandes, p. 35, tradução nossa).

No que diz respeito à governança fundiária, esta definição inclui as formas como os direitos de propriedade da terra (para grupos ou indivíduos) são definidos e podem ser trocados e transformados; a forma como a fiscalização pública sobre o uso da terra, gestão da terra e tributação é exercida; o tipo de terra que é propriedade do Estado; a forma como essa terra é gerida, adquirida e alienada; a natureza e a qualidade das informações sobre propriedade da terra disponíveis ao público e a facilidade com que podem ser acessadas ou modificadas; e a maneira como as disputas são resolvidas e os conflitos são administrados (DEININGER *et al*, 2012 *apud* Fernandes, p. 35, tradução nossa).

Para atender aos objetivos desta dissertação, será considerada a primeira definição, apresentada por Palmer (2009), pois ela se mostra mais completa e abrangente, inclusive, ao incluir a assimetria de poder e o problema da desigualdade que estão diretamente relacionados às questões de terra.

A compreensão das questões fundiárias, sob a perspectiva da governança de terras e da economia política, pode ser derivada em três partes. A primeira parte analisa o contexto amplo do país, o sistema de posse, a propriedade existente, o funcionamento dos mercados fundiários e as instituições (regras e estruturas) que regulam tanto a posse e a propriedade quanto os mercados. A segunda examina como esse viés pode ser aplicado a uma questão agrária específica ou em contexto de reforma, levando em conta as partes interessadas, interesses envolvidos, influência, instituições e relacionamentos. A terceira parte, por sua vez, explora como gerenciar um processo de reforma (PALMER *et al*, 2009).

Nessa perspectiva, para compreender a governança de terras de um determinado país ou jurisdição, Palmer *et al* (2009) apresenta questões norteadoras, com o objetivo de fomentar reflexões acerca do tema, a saber: Quem se beneficia do atual marco legal, institucional e político da terra? Como essa estrutura interage com autoridades tradicionais e sistemas informais? Quais são as estruturas de incentivo e quais são as restrições sobre a terra, para as diversas partes interessadas? Quem tem influência na forma como as decisões sobre o uso

da terra são tomadas? Quem se beneficia e como? Como as decisões são aplicadas? Que recurso existe para gerenciar reclamações?

As respostas a essas perguntas, obviamente, irão variar de país para país e de questão para questão, dentro de um determinado território. Elas revelarão as primeiras evidências, ou seja, o ponto de partida para compreender a qualidade da governança de terras de um país ou jurisdição. Nesse sentido, Palmer *et al* (2009) argumenta que a qualidade da governança de terras é um importante determinante sobre o número e a escala dos problemas relacionados à posse e à propriedade da terra de um território, tendo implicações diretas sobre as reformas necessárias para enfrentá-los.

A qualidade da governança de um território (país, estado, município, aldeia e outros) pode ser estimada ou mensurada e comparada com outros e consigo mesma. Para qualificar a governança de terras, a FAO propõe a utilização de um conjunto de características aplicáveis a uma “boa governança de terras” e a uma “débil governança de terras”, que são contrastadas entre si, conforme apresentamos na tabela 1. Essas características servem como referência para se chegar a um diagnóstico mais preciso sobre a qualidade da governança de terras de um território e acompanhar sua evolução ao longo do tempo. Dessa maneira, a qualidade resultante do diagnóstico expressará maior proximidade com a débil governança (frágil) ou com a boa governança (eficaz).

Tabela 1: Características da boa governança e da débil governança.

A boa governança é:	A débil governança é:
Eficiente, eficaz e competente	Ineficiente, ineficaz e incompetente
Responde às necessidades dos cidadãos	Não responde às necessidades dos cidadãos
Legítima	Illegítima
Transparente (aberta)	Opaca (secreta)
Coerente, previsível e imparcial	Incoerente, imprevisível e parcial
Responsável	Irresponsável
Justa	Injusta
Sustentável	Insustentável
Responde às necessidades locais	Não responde às necessidades locais
Participativa	Exclusiva
Fornecer segurança e estabilidade	Não deseja ou é incapaz de fornecer segurança e estabilidade
Dedicado à integridade	Apoia a corrupção

Fonte: FAO, 2007.

Do lado direito da tabela 1, estão as características da débil governança de terras que se manifestam nas condições em que as leis são complexas, confusas ou ultrapassadas. Essa situação se agrava quando associada a um arranjo institucional fragmentado, com instituições fracas, leis ambíguas e um judiciário deficitário. A corrupção é um fator comum nessas circunstâncias. Entre os efeitos da débil governança podemos incluir: pobreza e exclusão social, obstáculo ao desenvolvimento econômico, degradação do meio ambiente, redução da arrecadação pública, insegurança da posse e propriedade, conflitos de terras, mercado de terras e créditos incipiente, comportamento social negativo e abuso na expropriação, no caso de grandes projetos de infraestrutura e desenvolvimento (FAO, 2007).

Palmer *et al* (2009) deixa claro que dentro de qualquer território, seja uma comunidade rural ou um país, há diferentes objetivos de desenvolvimento e múltiplas partes envolvidas que possuem interesses que variam desde a sobrevivência básica até o enriquecimento pessoal, passando também pelo bem-estar social. O autor argumenta que, como os recursos da terra são finitos, muitas vezes há concorrência e disputa entre as partes interessadas, pelo acesso e uso desses bens. Desse modo, quando a governança da terra é débil, os poderosos são capazes de dominar a concorrência e vencer essas disputas. Em condição extrema, a corrupção pode ocorrer em grande escala por meio da "captura do estado". Nessa perspectiva, o Estado pode ser "capturado" por indivíduos, famílias, clãs, grupos políticos ou empresas comerciais que dirigem políticas públicas para seu próprio benefício. Assim, aqueles que têm poder podem transferir ilegalmente terras do Estado e terras comuns para si mesmos ou seus aliados (PALMER *et al*, 2009, p. 10).

Do lado esquerdo da tabela, por sua vez, estão elencadas as características da boa governança da terra, que se manifestam sob condições em que a posse e a propriedade da terra oferecem segurança frente aos conflitos. Elas também se costumam estar presentes onde há: legitimidade das instituições por parte da sociedade; formulação e aplicação de políticas eficientes; prestação de serviços a todos, sem discriminação social, étnica ou religiosa, respondendo às necessidades locais dos cidadãos; resultados previsíveis, coerentes e imparciais; tratamento equitativo em relação às pessoas e grupos, em que as ações se pautem na honestidade e na imparcialidade; sustentabilidade, em que sopesa o equilíbrio

entre as necessidades econômicas, sociais e ambientais; integridade, transparência e prestação de contas (FAO, 2007).

De acordo com Palmer *et al*, quando a governança da terra é boa ou eficaz, o acesso equitativo à terra e à segurança da posse e propriedade pode contribuir para melhores condições sociais, econômicas e ambientais. Os benefícios da terra e dos recursos naturais são geridos com responsabilidade e distribuídos de forma justa, contribuindo para redução das tensões sociais, crescimento econômico e redução da pobreza. Em contexto de boa governança, o processo de tomada de decisões é mais transparente e participativo. O Estado de Direito é aplicado igualmente a todos, e a maioria das disputas são resolvidas antes que se desdobrem em conflito, o que, conseqüentemente, resulta em uma administração de terras simplificada, acessível à sociedade e eficaz. Enfim, uma boa governança pode contribuir para o alcance de uma variedade de objetivos de desenvolvimento, incluindo o cumprimento dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM) (PALMER *et al*, 2009, p. 11).

Alcançar uma boa governança de terras não é uma tarefa fácil, mas é possível. A transição de uma governança débil para uma boa governança de terras é um processo de longo prazo e contínuo. O fortalecimento desse processo exige vontade política para superar a oposição daqueles que se beneficiam de tomadas de decisões não transparentes e da corrupção. Na prática, a melhoria da governança requer um forte comprometimento das pessoas envolvidas e o desenvolvimento da capacidade de viabilizar mudanças (FAO, 2007; PALMER *et al*, 2009).

Vários países ao redor do mundo reconheceram a relação entre a melhoria da governança da terra, a redução da pobreza e o cumprimento dos ODM. Apesar de avanços notáveis em melhorias técnicas de sistemas e procedimentos, os aspectos políticos e a política da boa governança da posse da terra ainda não receberam a atenção merecida por parte dos governos nacionais (PALMER *et al*, 2009).

Com o objetivo de contribuir para ampliar a discussão política acerca da governança de terras, a FAO empreendeu um processo de consulta aos Estados-membros das Nações Unidas. A partir dessa consulta, o tema alcançou relevância internacionalmente, resultando na aprovação das Diretrizes Voluntárias para a Governança Responsável da Terra, dos Recursos Pesqueiros e Florestais no contexto da Segurança Alimentar e Nutricional (DVGT), no âmbito do Comitê de

Segurança Alimentar Mundial, em 2012. Trata-se de um instrumento jurídico internacional sobre questões fundiárias, consensuado pelos Estados-membros das Nações Unidas, que os países podem utilizar para desenvolver suas próprias políticas, leis e programas (GRAZZIANO DA SILVA, 2015). Os requisitos da governança responsável da terra são:

[1] Reconhecer e respeitar os direitos legítimos de posse e as pessoas que os possuem; [2] Proteger os direitos de posse legítimos de ameaças que podem comprometê-los; [3] Promover e facilitar o gozo de direitos legítimos de posse; [4] Proporcionar acesso aos canais de justiça para atendimento de casos de violação de direitos; e [5] Evitar disputas de posse, conflitos violentos e oportunidades de corrupção (GRAZZIANO DA SILVA, 2015, p.57).

O Brasil, quinto maior país do mundo em extensão territorial, foi um dos países que compreendeu a importância do tema e se tornou signatário das “Diretrizes Voluntárias para a Governança Responsável da Terra da ONU”. A seguir, abordaremos o tema da governança de terras no contexto brasileiro.

1.2.4 A governança de terras no Brasil

Um trabalho publicado recentemente pela FAO/SEAD mostra que as noções de governança de terras e de administração de terras nunca estiveram presentes na gestão das terras brasileiras. Pelos mais variados motivos, o Brasil sempre enfrentou os problemas fundiários de forma parcial, estabelecendo leis, instituições e/ou regulações pontuais e não integradas. Isso acabou gerando um arcabouço legal e institucional problemático que tem reflexo na estrutura fundiária vigente. Muitos autores da questão agrária sempre associam a existência do latifúndio e a grande concentração da terra nas mãos de poucos à origem do problema fundiário do país. Inegavelmente, a ausência de administração fundiária e governança de terras sempre beneficiou mais a elite do país, especialmente os proprietários de terras (REYDON *et al*, 2017, p. 5).

A governança de terras no Brasil tem sido palco de debates que se organizam, fundamentalmente, a partir de duas vertentes. A primeira é pautada na perspectiva institucionalista, defendida por Guedes e Reydon (2012), e aborda o problema fundiário com ênfase na fragilidade dos direitos de propriedade da terra rural, propondo mudanças institucionais para avançar na questão da governança de terras. Já a segunda vertente, tida como inclusiva, é defendida pelos autores,

Fernandes, Welch e Gonçalves (2012), e volta-se para os paradoxos da governança fundiária no país, com ênfase na subordinação dos interesses dos camponeses aos dos grandes proprietários. Nessa vertente, coloca-se como questão os modos de governar o vasto território brasileiro, de modo que todos os interesses envolvidos sejam contemplados. Certo é que, apesar das diferenças, ambas as vertentes convergem sobre a necessidade de compreender uma mudança no papel do Estado e na sua relação com a sociedade, para promover a transição da governança de terras no país.

A partir da perspectiva institucionalista, um dos principais problemas responsáveis pela estrutura fundiária vigente tem sido, historicamente, o arcabouço legal e institucional que regulamenta o regime de posse e propriedade de terra no Brasil. Esse problema remonta ao período colonial e revela as fragilidades na formação do sistema de administração de terras, como vimos na seção anterior. Há evidências mais que suficientes de que a administração de terras e a governança de terras são cronicamente débeis (REYDON *et al*, 2017).

A evidência que talvez chame mais atenção é a ausência de governança sobre as terras devolutas que estão sob domínio dos Estados e da União, como demonstram os estudos de Silva (2008), Reydon (2014; 2015; 2017), Fernandes (2014), Banco Mundial (2014), Martins (2010), Oliveira (2010, 2020) e Costa (2020). O tema da distribuição das terras devolutas no Brasil foi observado também por Ariovaldo Umbelino de Oliveira, segundo o qual:

estas terras devolutas estão distribuídas por todo o país. A região Norte possui mais de 80 milhões de hectares de terras devolutas, das quais 40 milhões no estado do Amazonas e 31 milhões no Pará. A região Nordeste tem mais de 54 milhões de hectares de terras devolutas, sendo que a Bahia tem mais de 22 milhões de hectares e o Piauí mais de 9 milhões de hectares. A região Sudeste por sua vez, tem um total de mais de 16 milhões de hectares de terras devolutas e entre os estados com maior presença está Minas Gerais, com mais de 14 milhões de hectares. A região Sul tem, também, mais de 9 milhões de hectares de terras devolutas e o estado do Rio Grande do Sul tem mais de 6 milhões de hectares destas terras. A região Centro-Oeste concentra por sua vez, cerca de 12 milhões de hectares das terras devolutas e o estado de Mato Grosso sozinho tem mais de 9 milhões de hectares (OLIVEIRA, 2010, p. 299).

O relatório da “Avaliação da Governança Fundiária do Brasil”, financiado pelo Banco Mundial (2014), aponta que cerca de um quinto do território da Amazônia brasileira está juridicamente definido como terra devoluta, e uma parte considerável de áreas públicas identificadas nas décadas de 1970 e 1980 ainda não tinha sido distribuída e usada conforme planejado.

Apesar de eventuais controvérsias que por ventura possam aparecer em relação aos expressivos quantitativos encontrados por Oliveira (2010) e pelo Banco Mundial (2014), o que realmente importa é que a falta de governança sobre as terras devolutas tornou uma porção considerável do território brasileiro suscetível ao processo de apropriação privada, por meio da posse e da grilagem. A perpetuação desse processo, que teve origem no período colonial, é considerada por muitos autores como uma brecha sustentada pela falta de controle deliberado pelo governo sobre suas terras. Isso tem reflexos diretos na questão agrária brasileira, marcada pela grilagem de terras, violência no campo, concentração fundiária, especulação, ausência de regulação e/ou governança sobre a terra e pelo desmatamento da floresta Amazônia (FERNANDES; WELCH; GONÇALVES, 2012; MARTINS, 2010; REYDON, 2014, 2015, 2017a; OLIVEIRA, 2010; SILVA, 2008; FERNANDES, 2018).

Até o século XIX, a apropriação privada por meio da posse garantiu o acesso à terra aos senhores de terras, aos grandes e pequenos posseiros e aos povos e comunidades tradicionais²⁴, quando havia abundância de terras (SILVA, 2008). No entanto, a partir do século XX, essa realidade mudou. Com a expansão da fronteira agrícola, os conflitos agrários aumentaram fundamentalmente em razão da ausência de mecanismos de governança que garantam os direitos à posse e à propriedade da terra, dando margem para a intensificação da prática de grilagem sobre as terras devolutas (REYDON, 2014; STASSART *et al*, 2021).

A publicação da Portaria nº 558/1999 do INCRA é um dos fatos – acontecidos no final do século XX – que confirma essa evidência. Essa Portaria obrigava todos os proprietários de imóveis com mais de 10.000 hectares a apresentarem documentação comprobatória de suas terras (DI SABBATO, 2001 *apud* REYDON, 2014). Nesse contexto, para Reydon, a ausência de governança de terras por parte do Estado pode ser demonstrada por dois aspectos: (1º) o requerimento de uma documentação que, em tese, o próprio Estado já deveria ter, por se tratar de informações básicas de todos os imóveis; (2º) a pouca resposta, já que dos 3.065

²⁴ A Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais (PNPCT), instituída pelo Decreto 6.040/2007, define povos e comunidades tradicionais 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.

proprietários convocados, apenas 1.627 compareceram, o que resultou na exclusão de 1.438 imóveis (46,9%) do cadastro do INCRA, que perfazem o total de 46 milhões de hectares de terras suspeitas de grilagem, conforme apresentamos na tabela 2 (REYDON, 2014, p. 742).

Tabela 2: Proprietários/detentores de imóveis rurais suspeitos de grilagem.

Região	Nº de Imóveis	%	Área (ha)	%
Brasil	1.438	100,0	46.156.619,4	100,0
Norte	128	8,9	5.477.825,1	11,9
Nordeste	152	10,6	4.427.183,1	9,2
Sudeste	187	13,0	7.208.928,5	15,6
Sul	29	2,0	690.607,9	1,5
Centro-Oeste	661	46,0	17.382.403,7	37,7
Endereço não informado	281	19,5	11.149.617,1	24,2

Fonte: INCRA,1999; DI SABBATO, 2001 *apud* REYDON, 2014, p. 742.

Um dos resultados desse trabalho foi o relatório *Livro branco da grilagem de terras no Brasil*, elaborado pelo INCRA (1999) no contexto da CPI da Grilagem de Terras (2001). Esse documento apresenta os casos de fraude e falsificação de títulos de propriedade de terras e afirma que:

A grilagem é um dos mais poderosos instrumentos de domínio e concentração fundiária no meio rural brasileiro. Em todo o país, o total de terras sob suspeita de serem griladas é de aproximadamente 100 milhões de hectares – quatro vezes a área do Estado de São Paulo ou a área da América Central mais México. Na Região Norte, os números são preocupantes: da área total do Estado do Amazonas, de 157 milhões de hectares, suspeita-se que nada menos que 55 milhões tenham sido grilados, o que corresponde a três vezes o território do Paraná. No Pará, um fantasma vendeu a dezenas de sucessores aproximadamente nove milhões de hectares de terras públicas (INCRA, 1999, p. 2 *apud* REYDON, 2014, p. 743).

A partir dos resultados desse trabalho, a justiça empreendeu esforços para efetuar cancelamentos de títulos registrados nos cartórios (REYDON, 2014). No início dos anos 2000, foram cancelados o equivalente a 48,5 milhões de hectares de propriedades registradas em cartórios de registro de imóveis de 14 comarcas do estado do Amazonas. Fatos como esse, dentre outras coisas, demonstram a fragilidade do sistema de registro de imóveis no Brasil (LIMA, 2002 *apud* REYDON, 2014).

O *Livro branco da grilagem de terras no Brasil* não deixa dúvidas que a prática da grilagem favorecida pela ausência de uma governança de terras deixou marcas profundas na formação territorial brasileira. Milhares de pequenos posseiros e povos e comunidades tradicionais foram encurralados, expulsos e expropriados de suas terras em todo país, pela ação de grileiros e agentes do Estado (OLIVEIRA, 2020). Isso confirma que o padrão de ocupação da terra no Brasil, por meio da posse sobre as terras devolutas, e o arcabouço legal e institucional criado para garantir os direitos de propriedade nem sempre representa garantias para os menos favorecidos (REYDON, 2014; SILVA, 2008).

Há outros fatos recentes que também evidenciam a debilidade da governança de terras no Brasil, como o cancelamento dos registros de imóveis rurais, no estado do Pará, pelo Conselho Nacional de Justiça (CNJ), de 410 milhões de hectares em 2009, quantidade que representa três vezes o território do Estado; e o bloqueio dos títulos de imóveis rurais de mais de 6 milhões de hectares pela Corregedoria Geral de Justiça, do estado do Piauí, em 2014 (REYDON, 2017, p. 4). Além desses dois exemplos, há diversas “operações” do Ministério Público e de órgãos policiais relacionadas à grilagem de terras por todo país, como mostrou estudo da Transparência Internacional²⁵, em 2021. Esse estudo pesquisou a governança fundiária nos principais Estados, focos de grilagem, pertencentes à região Amazônica e ao MATOPIBA²⁶ (STASSART, 2021).

Outra evidência em relação à ausência da governança de terras diz respeito ao limite das categorias censitárias e cadastrais adotadas no Brasil, a saber: o estabelecimento, adotada pelos censos agropecuários do IBGE; e imóvel rural, adotada pelo cadastro do INCRA. De acordo com Almeida (2008), tanto no plano jurídico quanto no plano operacional, há obstáculos de difícil superação para o reconhecimento das “terras tradicionalmente ocupadas”²⁷ pelos povos e

²⁵ Foi escolhido para a pesquisa um conjunto de casos representativos e recentes que evidenciam a diversidade das práticas atuais de fraude e corrupção que acompanham a grilagem. No total, foram selecionadas 11 operações, distribuídas em 8 Estados (Cf. STARSSAT, 2021, p. 28).

²⁶ MATOPIBA designa uma extensão geográfica no Cerrado brasileiro que recobre parcialmente os estados do Maranhão, Tocantins, Piauí e Bahia (o termo é formado pela junção das sílabas correspondentes aos nomes dos Estados). É um território em que vem ocorrendo uma forte expansão agrícola nas últimas décadas e também onde se concentram vários problemas fundiários (Cf. STARSSAT, 2021, p. 28).

²⁷ As “terras tradicionalmente ocupadas” foram instituídas no texto constitucional de 1988 e expressam uma diversidade de formas de existência coletiva de diferentes povos e grupos sociais, em suas relações com os recursos da natureza. Nelas, o uso comum de florestas, recursos hídricos, campos e pastagens aparece combinado, tanto com a propriedade quanto com a posse, de maneira

comunidades tradicionais, pois os dados estatísticos relativos à estrutura agrária são restritos a essas duas categorias.

Os povos e comunidades tradicionais possuem como características recorrentes “sua dimensão territorial e os processos de territorialização envolvidos, sua campesinidade, seu modo familiar de organizar e dispor da produção, suas formas de sociabilidade e institucionalidade, seus sobredeterminantes étnicos e sua mobilização continuada, visando à reprodução econômica e social” (COSTA FILHO *et al*, 2015, p. 72-73). Eles instituem “regimes agrários de herança” próprios, estabelecem “acordos de uso ambiental extremamente delicados” e definem “sistemas, negociados comunitariamente, de uso de chapadas, capões, águas e até recursos minerais” (RIBEIRO; GALIZONI, 2006, p. 15).

Os obstáculos criados para o reconhecimento das “terras tradicionalmente ocupadas” acabaram contribuindo, a partir do século XX, para o acirramento de conflitos envolvendo os povos e comunidades tradicionais, ocupantes antigos das terras livres e devolutas, e os grileiros, coadjuvantes do agronegócio e da mineração, que investem sobre elas com pretensões privatizantes, expandindo-se sobre os territórios tradicionalmente ocupados pelos camponeses (ALMEIDA, 2008; SOBRINHO, 2020). Na perspectiva de Silva (2008), trata-se de um típico processo de constituição da propriedade privada da terra no Brasil, no qual o Estado faz “vistas grossas”.

De acordo com Almeida (2008), desde a década de 1980, existe uma tensão dentro dos órgãos fundiários para o reconhecimento de situações de ocupação e uso comum das “terras tradicionalmente ocupadas”, no âmbito do cadastro do INCRA. As limitações das categorias “imóvel rural” e “estabelecimento”, para o enquadramento das “terras tradicionalmente ocupadas”, e as consequências dos obstáculos criados para reconhecimento desta categoria nos ajudam a compreender parte das razões pelas quais a maioria dos povos e comunidades tradicionais ainda vivem em constante luta pela posse do seu território em terras devolutas. Em pleno

perene ou temporária, e envolve diferentes atividades produtivas exercidas por unidades de trabalho familiar, tais como: extrativismo, agricultura, pesca, caça, artesanato e pecuária. Entre as modalidades das terras tradicionalmente ocupadas estão: terras indígenas homologadas, terras das comunidades remanescentes de quilombos tituladas, “terras de preto”, “terras de santo”, “terras da santa”, “terras de índio”, “terras de caboclo”, “terras soltas ou abertas”, “terras de herdeiros” sem formal de partilha há inúmeras gerações e suas variantes, “terra no bolo”, “terras de parentes”, “terras de ausente”, “faixinais” e “fundo de pastos” (Cf. ALMEIDA, 2008).

século XXI, mesmo com respaldo na Constituição Federal de 1988²⁸ e na internacional Convenção 169, da Organização Internacional do Trabalho (OIT)²⁹, os direitos fundamentais que garantem a reprodução social e cultural desses grupos ainda não estão assegurados pelo Estado.

Mas, apesar de um passado negligente, é preciso reconhecer os avanços em relação à governança de terras alcançados pelo Brasil, a partir dos anos 2000. Um avanço importante foi a instituição da Lei 10.267/2001, conhecida como a “Lei do Georreferenciamento”, em resposta aos conflitos fundiários, à grilagem de terras e aos desdobramentos advindos da CPI da Grilagem, em 2000/2001³⁰. Essa lei alterou as legislações relativas ao cadastro, ao registro imobiliário e à tributação de imóveis rurais.

A Lei 10.267/2001 pode ser considerada um ponto de inflexão na posição do Brasil, no sentido de qualificar o cadastro e o registro de terras, garantindo melhores condições para o processo de transição de uma débil para uma boa governança de terras no país. As mudanças promovidas no marco legal contribuíram para: a modernização do Sistema de Cadastro de Imóveis Rurais (SNCR); o desenvolvimento do Sistema de Georreferenciamento de Imóveis Rurais (SIGEF), que opera compartilhado com os Estados e diversas instituições pública, conferindo lastro espacial e transparência aos dados cadastrados pelo INCRA; o estabelecimento de uma “linha direta” entre o Registro de Imóveis e o INCRA, de forma que a Autarquia seja, mensalmente, informada das alterações ocorridas nas matrículas dos imóveis; a instituição do Cadastro Nacional de Imóveis Rurais (CNIR), com base comum de informações gerenciadas pelo INCRA e pela Secretaria de Receita Federal; e a administração do Cadastro de Imóveis Rurais (CAFIR), apoiada pelo INCRA.

²⁸ Particularmente nos seus artigos 215, 216, 231, 232 e 68, este último do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT). O artigo 215 determina que o Estado proteja as manifestações culturais populares, indígenas e afro-brasileiras e as de outros grupos participantes do processo civilizacional brasileiro. Já o artigo 216 afirma constituírem-se patrimônio cultural brasileiro os bens de natureza material ou imaterial portadores de referência à identidade, à ação, à memória dos diferentes grupos formadores da sociedade brasileira. Os artigos 231 e 232 definem direitos específicos aos povos indígenas. O artigo 68 do ADCT, por sua vez, garante a regularização dos territórios quilombolas (Cf. COSTA FILHO *et al*, 2015, p.75).

²⁹ A Convenção 169 da OIT foi aprovada pelo Congresso Nacional, por meio do Decreto Legislativo nº 143, de 20 de junho de 2002. O governo brasileiro assinou essa Convenção, que entrou em vigor no dia 25 de julho de 2003, e o presidente da República ordenou o seu cumprimento no Decreto nº 5.051, de 19 de abril de 2004 (Cf. COSTA FILHO *et al*, 2015).

³⁰ Comissão Parlamentar de Inquéritos destinada a investigar a ocupação de terras públicas na região amazônica.

Outro avanço foi a criação de programas públicos fundiários para atender tanto às pressões sociais da CONTAG e FETRAF quanto às exigências da Lei 10.267/2001. Dois programas foram criados pelo extinto Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA)³¹: o Programa de Cadastro Terras e Regularização Fundiária (PCTRF), criado em 2007, sob coordenação do INCRA e da SRA; e o Programa Terra Legal, criado em 2009, com foco voltado para a Amazônia Legal, sob coordenação do SERFAL. Ambos foram considerados casos bem-sucedidos na promoção da boa governança de terras, “a pesar de um desempenho problemático” (REYDON, 2017c; MDA/BID, 2013a; 2013b, p.1). Em razão dos objetivos deste trabalho, apresentaremos mais detalhes apenas do primeiro.

O PCTRF foi concebido e implementado inicialmente como projeto piloto financiado pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID)³², por meio de contrato de empréstimo (MDA/BID, 2013a; 2013b). O objetivo do programa era integrar as ações do Governo Federal e dos Governos Estaduais e Municipais, na constituição do CNIR e executar um amplo programa de regularização fundiária dirigido prioritariamente a agricultores familiares (MDA/BID, 2011; REYDON *et al*, 2017c). O PCTRF foi formulado como “uma ação estratégia de reordenamento agrário para fortalecer o combate à pobreza rural, tendo como focos principais a promoção da segurança jurídica do patrimônio fundiário do agricultor familiar e o combate à grilagem de terras” (REYDON, 2017c, p. 198).

De acordo com Reydon *et al*, a implementação do programa se deu por meio de convênios com os Órgãos Estaduais de Terras (OET), com metas de geocadastrados por varredura nos municípios e regularização das posses em terras estaduais, devolutas ou não. Os convênios possibilitaram uma

ação coordenada e o fortalecimento das parcerias em diversas instâncias institucionais, com a participação efetiva de todos os atores envolvidos no processo, tais como: institutos de terras, INCRA, prefeituras municipais, cartórios de registros de imóveis, federações e sindicatos de trabalhadores rurais, federações e sindicatos patronais e outras organizações da sociedade civil (REYDON *et al*, 2017c, p. 199).

³¹ O MDA foi extinto em 2016, logo após o impeachment da presidenta Dilma Rousseff. Os governos que a sucedeu não deram continuidade aos programas públicos que estavam em andamento.

³² Foram destinados o montante de US\$ 18.000.000 para o programa, com aporte de US\$ 10.800.000 (60%) financiado pelo BID e US\$ 7.200.000 (40%), pelo governo brasileiro.

Essa “ação coordenada” na implementação do convênio se aproxima das características aplicáveis a uma “boa governança de terras”, conforme estabelecido pela FAO (2007).

O projeto piloto do programa, concluído em 2012, atingiu as finalidades e metas para as quais foi concebido, com atuação em 5 Estados³³, alcançando a marca de 67.777 imóveis geocadastrados e 38.062 beneficiários titulados. Esses resultados foram fundamentais para impulsionar outros projetos de regularização fundiária nos demais Estados brasileiros (MDA/BID, 2013a). Com o encerramento do contrato com o BID, o “Programa Cadastro de Terras e Regularização Fundiária no Brasil” foi transformado em política pública passando a contar, regularmente, com orçamentos anuais, o que permitiu atender, até 2015, as 19 (dezenove) unidades da federação (AMORIM, 2021).

Segundo Reydon *et al*, o Ceará foi um dos estados brasileiros que obteve êxito na implementação desse programa e, a partir de convênios com o INCRA e a SRA, alcançou resultados significativos. O Ceará praticamente universalizou o cadastro territorial rural, atingindo 182 dos 184 municípios existentes no Estado. De acordo com o autor, essa ação entre o INCRA e o Estado resultou no geocadastro de 199.783 imóveis e 116.511 posses, perfazendo um total de 9.329.719 hectares, que representam 62% da malha fundiária do Ceará. Nesse ínterim, foram emitidos 45.381 títulos para legalizar as posses de agricultores familiares (REYDON *et al*, 2017c). O sucesso desse programa, segundo Reydon,

é uma evidência da capacidade do Estado brasileiro de se articular, promovendo novos arranjos institucionais que possibilitam o reordenamento territorial por meio da construção de um cadastro e da regularização fundiária, trazendo segurança jurídica aos direitos de propriedade e, conseqüentemente, o desenvolvimento econômico do território (REYDON *et al*, 2017c, p. 201-202).

Os avanços na governança de terras também alcançaram o poder judiciário. Um exemplo disso foi a iniciativa da Corregedoria Geral de Justiça, do Tribunal de Justiça do Estado de Mato Grosso (CCJ/TJMT), que criou a Comissão Estadual de Assuntos Fundiários e Registros Públicos, com o objetivo de promover um debate conjunto sobre os problemas fundiários existentes no Estado e buscar alternativas (administrativas e judiciais; normativas e executivas) para resolvê-los ou minimizá-

³³ O projeto piloto do PCTRF contemplou os seguintes Estados: Bahia, Ceará, Maranhão, Minas Gerais e São Paulo.

los, o que contribuiu para proporcionar o desenvolvimento econômico nos âmbitos local e nacional (REYDON, 2017e p. 274).

Inicialmente, a comissão foi composta pelos seguintes órgãos: CCJ/MT, INCRA, MDA, Instituto de Terras do Estado do Mato Grosso (INTERMAT), Associação dos Notários e Registradores do Estado de Mato Grosso (ANOREG-MT) e Associação Brasileira de Georreferenciamento e Geomática (ABRAGEO). Contudo, devido à importância dos temas incluídos nos debates e da diversidade de *stakeholders* que passaram a integrá-la após sua criação, o Poder Executivo (federal, estadual e municipal), o Poder Legislativo, representantes dos municípios, associações de classe, sindicatos rurais, sociedade civil e demais interessados nas questões fundiárias foram envolvidos. As reuniões da comissão são realizadas mensalmente na Corregedoria Geral.

Outra iniciativa da CCJ/TJMT que tem surtido efeito positivo, incentivado a governança de terras e dinamizado a solução de conflitos e problema foi a criação de comissões de assuntos fundiários, em âmbito municipal, por meio do provimento 15/2014³⁴. A partir desse provimento, em todos os municípios da comarca, poderá existir uma comissão municipal para análise, discussão, enfrentamento e resolução das questões fundiárias urbanas e/ou rurais, conflituosas ou não, existentes em cada um dos municípios do Estado (REYDON *et al*, 2017e p. 276).

A comissão municipal é presidida pelo Juiz da Comarca e integrada por representantes do poder executivo, legislativo e judiciário, associações e entidades de classe e entidades da sociedade civil, com mandato de 2 (dois) anos. A CCJ/TJMT, por meio desse provimento, incentiva as comissões a criarem conselhos municipais de regularização fundiária e desenvolvimento econômico sustentável, vinculado ao município, com intuito de garantir a execução das propostas construídas pela comissão. O provimento sugere, inclusive, uma minuta de lei municipal para constituição dos conselhos.

Reydon destaca essas iniciativas como um avanço para a governança de terras no estado do Mato Grosso. O autor argumenta que sem a inclusão e participação de representantes dos municípios não há como avançar de forma sustentada em direção a uma boa governança de terras. Nesse sentido, ele destaca

³⁴ O provimento pode ser consultado por meio de link disponível em: http://www.tjmt.jus.br/intranet.arq/cms/grupopaginas/97/921/Provimento_n%C2%BA_15_2014_Rep.pdf. Acesso em: 25 de jul., de 2022.

a necessidade de universalizar as comissões municipais em todas as comarcas, bem como de incentivar e capacitar os municípios a firmarem convênios com a Receita Federal, para fins de cobrança de ITR³⁵ das propriedades rurais (REYDON *et al*, 2017e).

Apesar dos avanços, os desafios por parte dos Estados brasileiros para promover a transição da débil para a boa governança da terra ainda persistem, tendo um longo caminho a ser trilhado, como mostrou o relatório “Avaliação da Governança Fundiária do Brasil”³⁶, publicado em 2014, resultado de pesquisa financiada pelo Banco Mundial.

O contexto desta pesquisa está relacionado ao reposicionamento do Banco Mundial em relação à agenda da Boa Governança para a América Latina³⁷ (SALLES, 2016). Para a pesquisa, foi utilizada a metodologia LGAF (Land Governance Assessment Framework – Estrutura de Avaliação da Governança de Terras). Trata-se de uma ferramenta metodológica para diagnosticar o desempenho das instituições vinculadas à administração da terra do país. A metodologia foi

³⁵A Lei Federal 11.250, de 27 de dezembro de 2005 e Decreto 6.433, de 15 de abril de 2008, estabeleceram a possibilidade de descentralização do ITR aos municípios, disciplinada por Instruções Normativas da Secretaria da Receita Federal (RFB). Assim, os municípios que optarem pelo convênio com a RFB poderão recolher integralmente os valores declarados pelos contribuintes, desde que se cumpram as exigências e determinações da SRF para a efetivação do acordo. Dessa forma, o tributo é cobrado pela Receita Federal e repassado integralmente aos municípios.

³⁶ Para mais informações, acesse: <http://go.worldbank.org/V97H6OMC50>

³⁷ “A evolução das modalidades de empréstimo aprovadas pelo Banco Mundial para países latino-americanos foi classificada em duas fases distintas, em que prevaleceram duas abordagens: (a) abordagem do Ajuste Estrutural e (b) a abordagem da Boa Governança. A linha divisória entre ambas as abordagens pôde ser observada tanto em aspectos programáticos quanto operacionais. Em termos programáticos, observa-se uma reorientação do banco em relação ao papel do Estado na implementação de políticas de desenvolvimento. Uma visão negativa do Estado, marcada por políticas de austeridade e enxugamento da máquina pública, é substituída por uma visão positiva, no sentido de capacitar e melhorar as instituições públicas para regulamentação e fomento da atividade econômica. No plano operacional, essa mudança pôde ser observada com a extinção dos empréstimos de ajuste e a criação dos empréstimos de políticas de desenvolvimento (DPL/DPF) e, mais recentemente, com a criação dos Programas por Resultados (PforR). [...] É verdade que, apesar dessa reorientação, permanecem aspectos de continuidade: ambas as abordagens reforçam o modelo liberal-democrático aliado à expansão do mercado capitalista no contexto internacional. A agenda da Boa Governança não oferece um modelo alternativo de organização social e econômica, tampouco sugere uma alteração dos padrões vigentes da relação Norte e Sul, o que confrontaria o status quo dos países desenvolvidos. A solução para o subdesenvolvimento continua a cargo das medidas adotadas individualmente por cada país, no âmbito doméstico, e o banco continua como o “guardião” do conhecimento das boas práticas a serem adotadas para tal fim – em sintonia com a aspiração do banco em ser reconhecido como um Knowledge Bank. [...] Portanto, a Boa Governança confere aos Estados uma autonomia embebida: os governos ganham liberdade para desenvolver suas políticas dentro de um “ambiente de boas políticas” previamente delimitado pelo Banco Mundial. Não há espaço para modelos criativos ou desafiantes. A Boa Governança incide na essência da formulação de políticas públicas, pois não se limita apenas à disseminação de um “tipo ideal” de Estado, mas se propaga para o gerenciamento de outras questões, tais como meio ambiente, gênero, transportes, educação, saúde etc” (SALLES, 2016, p. 121-122).

desenvolvida pelo Banco Mundial para avaliação da estrutura jurídica, das políticas e das práticas relativas à política, à administração, ao uso e à gestão de terras.

O relatório do Banco Mundial (2014) sintetiza e discute as conclusões de uma série de autoavaliações, sobre a situação da governança fundiária no país, realizada nos estados de São Paulo, Pará e Piauí, que contou com a participação de instituições do poder público, da iniciativa privada e da sociedade civil. Os resultados principais desse trabalho revelam os pontos fortes, os pontos fracos e as iniciativas recentes e ações recomendadas.

Os pontos fortes apontados pelo relatório são: a garantia de direitos de propriedade; a transparência na alocação das terras públicas; acessibilidade pública da informação sobre terras cadastradas; e transparência crescente associada à influência emergente de movimentos democráticos e sociais. Em relação aos pontos fracos que representam a fragilidade da governança fundiária brasileira estão: a existência de extensas áreas de terras devolutas; as limitações dos cartórios; a ausência de um registro oficial e integrado de terras públicas e privadas; baixos níveis de tributação sobre imóveis; a desconexão entre oferta de terras urbanas, planejamento, procura e regularização do uso da terra; e a governança negligente na aquisição de terras e florestas (BANCO MUNDIAL, 2014).

Entre as iniciativas recentes estão: as originadas no setor público, como o novo cadastro, para fins de certificação de imóveis rurais do INCRA, o SIGEF e o Cadastro Ambiental Rural (CAR) georreferenciado, nos termos do Código Florestal. Além destas, há também o “banco de dados obrigatório de imóveis registrados”, criado pela iniciativa privada, com patrocínio da Associação dos Registradores do Estado de São Paulo (ARISP), esse sistema é utilizado, inclusive, por outros Estados. Por fim, as ações recomendadas estão relacionadas a três áreas prioritárias, com intuito de alcançar maior impacto na governança fundiária no Brasil, a saber: melhorar a cobertura, confiabilidade e integração de cadastros e registros de imóveis; aumentar a viabilidade financeira das opções mínimas de abrigo urbano formal; acelerar e aprimorar a integração de regularização participativa urbana e rural. (BANCO MUNDIAL, 2014)

Esses resultados mostram, de um lado, os avanços e melhorias da administração fundiária brasileira nos últimos anos e, de outro, os problemas e a necessidade de mudanças no papel do Estado em relação à sociedade, para superar as fragilidades da governança de terras do país, notadamente, no que diz

respeito à existência de extensas áreas, tanto de terras públicas discriminadas quanto de terras públicas devolutas, como Silva (2008), Oliveira (2020), Martins (2010), Reydon (2014, 2017b), e Stassart *et al* (2021) destacam em seus trabalhos.

O governo reagiu à avaliação do Banco Mundial com a constituição de um Grupo de Trabalho Interministerial (GTI), composto por 21 (vinte e uma) instituições públicas e privadas, sob coordenação do INCRA³⁸, com objetivo de promover a qualificação da governança fundiária no Brasil. O grupo tinha por finalidade aprofundar o conhecimento sobre a estrutura institucional, as competências e atribuições dos diversos órgãos e entidades que atuam na administração fundiária brasileira, evidenciando suas principais limitações e as possibilidades de aprimoramento; conhecer as experiências de cadastros fundiários brasileiros e propor a integração das bases de dados. (INCRA, 2014)

Um dos desdobramentos do GTI foi a construção de uma proposta de governança de terras para o Brasil, que teve como autor principal o professor da UNICAMP e membro do grupo, Bastiaan Reydon. A proposta apresenta quatro componentes que levam em consideração a situação do quadro fundiário brasileiro e a aplicação do conceito de governança policêntrica (REYDON, 2017d). Antes de detalhar melhor a proposta, será apresentado brevemente o conceito de governança policêntrica.

O conceito de policentralidade (ou policentricidade) foi desenvolvido por Michael Polanyi, no início da década de 1950, em seu livro *The Logic of Liberty*. “A definição mais simples do conceito expressa um sistema social com vários centros de decisão tendo prerrogativas limitadas e autônomas e operando sobre um mesmo conjunto de regras gerais” (GARCIA *et al*, 2017, p. 246). Passados alguns anos,

³⁸ O GTI foi instituído pelo INCRA, por meio da Portaria nº 165, de 3 de abril de 2014. Para compor o GTI, foram convidados representantes de vários órgãos da administração fundiária: Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA); Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (EMBRAPA); Instituto Brasileiro do Meio Ambiente (IBAMA); Fundação Nacional do Índio (FUNAI); Instituto Chico Mendes da Biodiversidade (ICMBio); Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA); Ministério das Cidades; Ministério do Meio Ambiente (MMA); Secretaria da Receita Federal do Brasil (SRFB); Secretaria do Patrimônio da União (SPU); Serviço Florestal Brasileiro (SFB); Secretaria do Reordenamento Agrário do Ministério do Desenvolvimento Agrário (SRA/MDA); Superintendência Nacional de Regularização Fundiária na Amazônia Legal (SERFAL/MDA); Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE); Conselho Nacional de Justiça (CNJ); Procuradoria da República do Município de Dourados/MS; Associação dos Registradores Imobiliários de São Paulo (ARISP); Banco Mundial; Instituto de Registro Imobiliário do Brasil (IRIB); Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura (FAO/Brasil) e Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP).

esse conceito se difundiu para os estudos sobre governança, graças à contribuição de Vincent e Elinor Ostrom. Esta é considerada a principal responsável pela difusão da ideia de governança policêntrica.

De acordo com Garcia *et al*, a concepção de policentralidade proposta por Ostrom contém três características principais:

- 1) a multiplicidade de centros de decisão, analisada em termos da habilidade desses centros em implementar diferentes métodos na prática, a presença de várias camadas de decisão autônomas e a existência de um conjunto de objetivos comuns ou compartilhados;
- 2) O arranjo institucional e cultural que determina o sistema abrangente de regras, definindo o sistema policêntrico, é analisado em termos de questionamentos sobre se a jurisdição dos centros de decisão é separada territorialmente ou sobreposta, se estes centros de decisão estão envolvidos na construção das regras abrangentes, se as regras são aceitas como úteis para os centros de decisão e em relação à natureza do mecanismo de escolha coletiva (via mercado, consensual ou via maioria);
- 3) Por último, a ordem espontânea gerada pela competição evolucionária entre as ideias dos diferentes centros de decisão, métodos e formas de fazer as coisas é analisada em termos de questionamentos sobre a existência de saída livre (isto é, se os centros de decisão podem decidir sair do arranjo), se as informações relevantes para as tomadas de decisões são públicas (disponíveis igualmente para todos os centros de decisão) ou secretas e, finalmente, em relação à natureza da entrada no sistema policêntrico (livre, baseada em meritocracia ou espontânea) (ALIGICA e TARKO, 2012, *apud* GARCIA *et al*, 2017, p. 246-247).

Assim, a estrutura teórica do conceito define como condição necessária para a policentralidade: o exercício ativo de diversas opiniões, métodos e preferências; a compatibilidade de incentivos ou alinhamento entre regras e incentivos; a existência de camadas autônomas de decisão. Essas condições são contatadas no Brasil³⁹, onde existem inúmeros órgãos atuando nas diferentes áreas da governança de terras. A ausência de uma articulação institucional entre os órgãos responsáveis pela gestão fundiária demanda um centro de decisão com objetivos específicos, que sejam claramente atendidos pelo conjunto das instituições envolvidas (GARCIA *et al*, 2017, p. 247).

Segundo Reydon *et al*, a governança policêntrica é uma solução que vem ao encontro dessa necessidade, por ser uma metodologia de análise que trabalha a intercooperação entre diferentes instituições num ambiente institucional complexo,

³⁹ Para exemplificar, na regularização fundiária existem os órgãos estaduais de terras, como o INCRA, o Programa Terra Legal, o SPU, as prefeituras, a Justiça e os cartórios, que concedem títulos de terras e regularizam posses. Cada um desses órgãos procura executar sua tarefa da melhor maneira possível, com seus objetivos específicos, mas de formas e com instrumentos jurídicos e operacionais distintos.

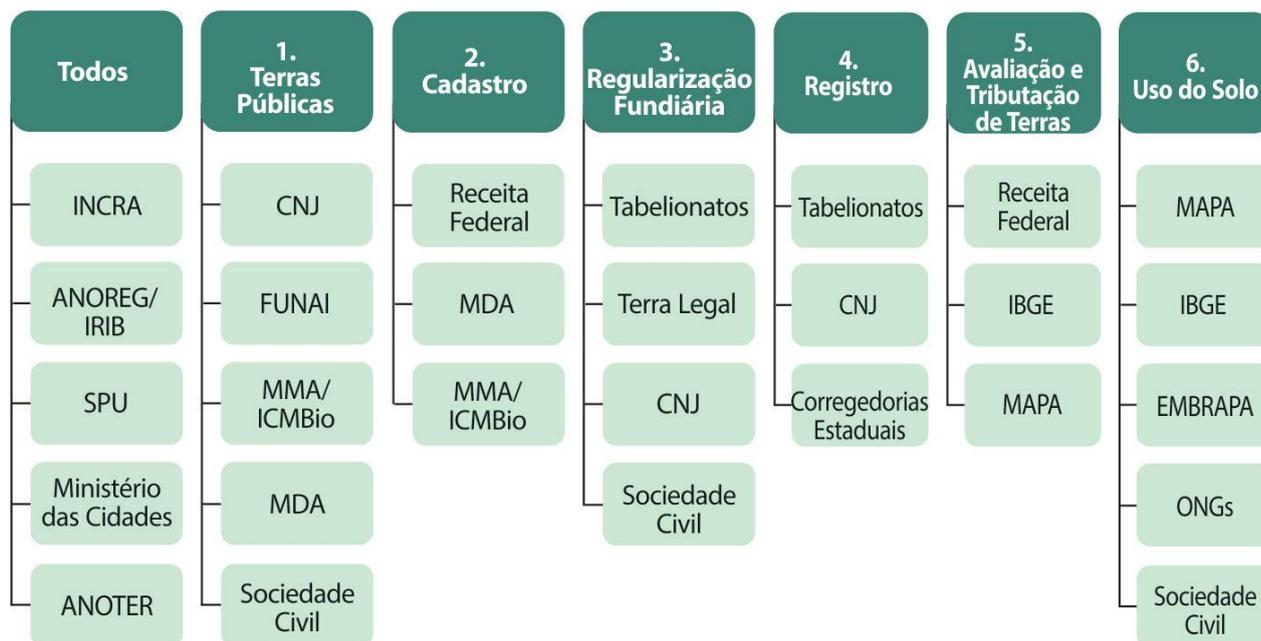
O fato de existirem vários órgãos atuando em diferentes níveis geográficos ou institucionais não significa necessariamente um problema, como às vezes se compreende, embora haja necessidade de coordenação entre as ações de regularização (Cf. GARCIA *et al*, 2017, p. 247).

como é o caso da governança da terra no Brasil. O objetivo da governança policêntrica é fazer com que as instituições, ao trabalharem em conjunto, possam estabelecer regras claras para as suas atuações e possibilitar sinergias. Um dos maiores problemas dessa metodologia é que a ausência de um objetivo em comum ou compartilhado pode não dar um mínimo de coesão à articulação necessária para gerar um ambiente de diálogo entre os múltiplos centros de decisão (GARCIA *et al*, 2017, p. 247-248).

Retornando à proposta de governança de terras para Brasil, os quatro componentes mencionados anteriormente foram assim definidos por Reydon *et al*:

- 1) Criação de uma plataforma ou ambiente em que os vários centros possam se relacionar e discutir a situação real do tema em questão;
- 2) Alinhamento dos diversos centros de decisão para um objetivo comum sem sobreposições ou hierarquia e sem competição;
- 3) Cooperação para a criação de leis, decretos e regras cujos resultados se harmonizem sem redundâncias e contradições; e
- 4) Compartilhamento de informações e aceitação destas por todos os centros envolvidos, a partir de um cadastro consolidado sobre as propriedades, posses, registros, mapas e demais documentos necessários ao adequado funcionamento da governança, exceto as informações de caráter exclusivo de defesa da soberania (REYDON, 2017d, p. 120).

Os componentes supracitados são estruturantes e norteadores dessa nova perspectiva institucional. A proposta, por sua vez, foi concebida com seis centros de decisão, ou seja, seis vetores de ação, como denominou Reydon *et al*. Esses vetores atuam e devem ser considerados na proposta de governança policêntrica de terras no Brasil, são eles: “1) Terras Públicas; 2) Cadastro; 3) Regularização Fundiária; 4) Registro; 5) Avaliação e Tributação de terras e 6) Uso do solo” (REYDON, 2017d, p. 120). Vale ressaltar que em cada vetor devem ser alocadas as instituições que estão diretamente envolvidas com o tema e que possuam poder de decisão a respeito. Na figura abaixo, pode-se observar como funciona essa proposta (Figura 5).

Figura 5: Vetores de atuação e os órgãos correspondentes.

Fonte: RELATÓRIO GTI/INCRA, 2015 *apud* REYDON, 2017d.

Conforme aparece na Figura 5, cada instituição atuará de acordo com o seu vetor. Espera-se, com isso, evitar sobrecargas, de forma que cada um responda dentro de sua área de atuação, sem gerar sobreposições e ambiguidades. O êxito na implementação dessa nova perspectiva de atuação para as instituições, que devem atuar na melhoria da governança de terras no país, está diretamente associado ao real interesse delas em promover a cooperação de uma para com as outras. Ou seja, nesse contexto, deve prevalecer a premissa de que “é dando que se recebe”. O uso de tecnologias de informação e comunicação como suporte à nova proposta pode encurtar caminhos e favorecer o ambiente de cooperação entre as instituições de diferentes esferas do governo (REYDON *et al*, 2017d; GARCIA *et al*, 2017).

Antes de concluir, faz-se necessário registrar brevemente que, apesar de a proposta de governança policêntrica da terra para o Brasil (apresentada por Reydon *et al* (2017d) contemplar instituições de diferentes esferas do governo e da sociedade civil, os autores não a associam ao conceito de governança multinível que, segundo Ramos *et al* (2019), também vem ganhando importância na gestão das políticas públicas. Para este autor, a abordagem multinível, diferente da abordagem policêntrica,

atenta para as estruturas organizacionais pré-existentes e as transformações e ajustes sobre a maneira delas se relacionarem para lidar

com os desafios da coordenação da ação política em diferentes níveis governamentais visando reduzir déficits de implementação (BENZ, 2007; FREY, 2019 *apud* RAMOS *et al*, 2019, p. 6-7).

A associação dos temas abordados neste capítulo deixa ver, de forma cada vez mais clara, a complexidade que envolve o tema da governança de terras no Brasil. As origens dos problemas fundiários estão associadas ao processo de formação da propriedade da terra no país, que permitiu a perpetuação da apropriação privada da terra, por meio da posse de terras devolutas. Isso promoveu ao longo do tempo, dentre outras coisas, desigualdades no acesso desse recurso – uma das marcas da questão agrária brasileira.

Com as Diretrizes Voluntárias para a Governança Responsável da Terra da ONU, o Brasil, talvez, tenha compreendido a importância do tema. Mas alcançar uma boa governança de terras não é uma tarefa fácil. O processo de transição de uma débil governança para uma boa governança de terras se dá a longo prazo e com ações contínuas (FAO, 2007).

Mesmo diante da evidente ausência e das fragilidades dos mecanismos de administração e governança de terras que favoreciam a prática de grilagem, observa-se que avanços importantes foram alcançados para garantir os direitos à posse ou à propriedade da terra no país. Entre eles podemos destacar: o reconhecimento dos direitos específicos de povos e comunidades tradicionais pela Constituição Federal de 1988 e pela Convenção 169 da Organização Internacional do Trabalho (OIT); a Lei 10.267/2001, que pode ser considerada um ponto de inflexão na trajetória do Brasil em relação à administração de terras, por possibilitar a qualificação do cadastro e do registro de terras, garantindo melhores condições para o processo de transição de uma débil para uma boa governança de terras no país, como é o caso do Programa de Cadastro de Terras e Regularização Fundiária; a ampliação das discussões técnicas e científicas em torno do tema da governança de terras, concentradas em estudos de organizações internacionais, como FAO, ILC e Banco Mundial, e também presentes em pesquisas produzidas pelos governos, pela universidade e pelas organizações da sociedade civil nacionais.

Os desafios para a gestão do extenso território brasileiro vão desde os de ordem administrativas, que dizem respeito à unificação de cadastros e à cobertura cadastral, até aqueles de ordem política, econômica e social, que envolvem a adoção de estratégias para o controle do território e mudanças no quadro legal e

institucional, bem como a gestão e destinação das terras públicas e devolutas, por exemplo.

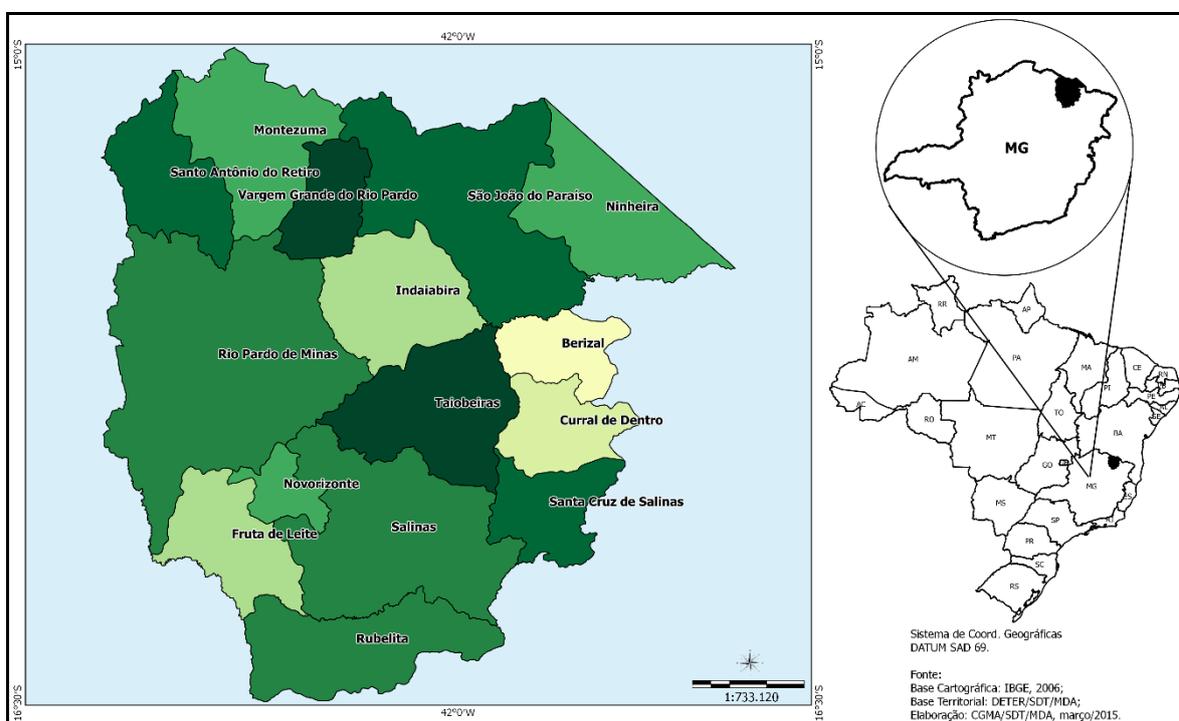
A avaliação da governança fundiária realizada pelo Banco Mundial e a constituição do GTI contribuíram para a elaboração de uma proposta de governança policêntrica da terra no Brasil, que ainda está em discussão. A implementação dessa proposta, ou de outra, que atenda aos anseios atuais de mudanças no quadro institucional brasileiro, talvez seja o maior desafio atualmente para fazer valer, na prática, o conceito de governança de terras, “a administração fundiária exercida pelo conjunto da sociedade, isto é, com participação social” (REYDON *et al*, 2017, p.4).

CAPÍTULO II – O ALTO RIO PARDO E AS TERRAS DEVOLUTAS

O Alto Rio Pardo (Mapa 1) está localizado no Extremo Norte do estado de Minas Gerais. Essa região está inserida em 2 (duas) delimitações oficiais: a Microrregião de Salinas (IBGE) e o Território da Cidadania Alto Rio Pardo (MDA). Neste trabalho, será adotada a delimitação instituída pelo MDA, que inclui 15 municípios: Berizal, Curral de Dentro, Fruta de Leite, Indaiabira, Montezuma, Ninheira, Novorizonte, Rio Pardo de Minas, Rubelita, Salinas, Santa Cruz de Salinas, Santo Antônio do Retiro, São João do Paraíso, Taiobeiras e Vargem Grande do Rio Pardo (MDA, 2015).

Esse território ocupa a área de 16.447,35 km² e tem 192.165 habitantes, dos quais, 86.265 (44%) compõem a população rural. Com exceção de Taiobeiras e Salinas, os demais municípios possuem média de 59% da população inserida no meio rural (IBGE, 2010; VIEIRA *et al*, 2017).

Mapa 1: Território do Alto Rio Pardo.



Fonte: MDA, 2015.

Os dados do Sistema Nacional de Cadastro Rural (SNCR) do INCRA (Tabela 3) dão pistas sobre indícios de problemas na administração e na governança de terras no território do Alto Rio Pardo. Apesar de uma cobertura cadastral média

acima de 80%, as evidências estão no sobrecadastramento dos municípios de Rubelita, Salinas, São João do Paraíso e Taiobeiras, com mais de 100% da área territorial do município cadastrada; e no subcadastramento dos municípios de Indaiabira, Montezuma, Santo Antônio do Retiro e Vargem Grande do Rio Pardo, com menos de 50% de cobertura da área municipal.

Tabela 3: Terras cadastradas no Alto Rio Pardo.

Municípios	Área (km ²)	Sistema Nacional de Cadastro Rural – SNCR		
		Imóveis	Área (ha)	Cobertura
Berizal	488,76	261	28.710,32	58,7%
Curral de Dentro	568,26	343	51.969,89	91,5%
Fruta de Leite	762,79	709	40.971,37	53,7%
Indaiabira	1.004,15	1075	48.013,55	47,8%
Montezuma	1.130,42	1056	49.520,20	43,8%
Ninheira	1.108,23	576	77.291,71	69,7%
Novorizonte	271,87	432	16.871,95	62,1%
Rio Pardo de Minas	3.117,44	5868	235.275,64	75,5%
Rubelita	1.110,30	1852	125.910,46	113,4%
Salinas	1.887,65	4817	237.662,79	125,9%
Santa Cruz de Salinas	589,57	752	303.80,73	51,5%
Santo Antônio do Retiro	796,29	1474	30.241,45	38,0%
São João do Paraíso	1.925,58	4170	218.160,23	113,3%
Taiobeiras	1.194,53	2045	148.748,38	124,5%
Vargem Gde. do Rio Pardo	491,51	447	16.780,33	34,1%
Total	16.447,35	25.877,00	1.356.508,99	82,5%

Fonte: INCRA/2022

A formação territorial brasileira é marcada pela apropriação privada da terra e pela omissão e/ou incapacidade por parte do Estado de promover uma ocupação inclusiva do território (SILVA, 2008; REYDON, 2017; OLIVEIRA, 2020). Desde o início, e por muito tempo, a ocupação do território ficou a cargo de colonizadores particulares que, movidos por diferentes interesses, se dispersaram pelo sertão adentro. Esse processo resultou em diversos padrões de ocupação no território brasileiro.

O Norte de Minas Gerais assumiu um padrão de ocupação próprio, baseado na grande propriedade de terra para criação de gado e na pequena propriedade de terra para a subsistência. Neste capítulo, abordaremos o território do Alto Rio Pardo

a partir do contexto histórico de ocupação, dos programas públicos fundiários, terras devolutas e das comunidades tradicionais geraizeiras.

2.1 Histórico de ocupação

A ocupação e o povoamento das terras nos sertões do Norte de Minas se deram com bases na atividade pecuária. Essa região ficou conhecida como “Currais do São Francisco”, composta pelos “Currais da Bahia”, na margem direita, e pelos “Currais de Pernambuco”, na margem esquerda do rio São Francisco. As terras baianas eram vinculadas à Casa da Ponte de Antônio Guedes de Brito, e as terras pernambucanas, à Casa da Torre de Garcia de Souza d’Ávila⁴⁰ (COSTA, 2021; SILVA, 2008).

O memorialista Antonino da Silva Neves conta, com base na obra *História Antiga de Minas Gerais*, de Diogo Vasconcellos, que as primeiras pegadas dos portugueses no território do Norte de Minas, passando pelo Alto Rio Pardo, foram deixadas pela expedição Navarro-Spinosa (1553-1554), por determinação do governador-geral, Tomé de Souza.

Historiando esta primeira investida do sertão diz o padre Navarro, em uma das Cartas Avulsas da Companhia de Jesus “... internaram-se os sertanistas, como convinha a um paiz inteiramente desconhecido, com todas as cautellas; e depois de muito andarem, chegaram ao Rio Grande (Jequitinhonha), de onde subiram e prolongaram uma dilatada serra, até onde nasce o rio das Ourinas (Rio Pardo). Dahi seguiram a um rio caudalossissimo (o S. Francisco) do qual retrocederam exhaustos;” (VASCONCELLOS, 1904 *apud* NEVES, 1908, p. 14).

As populações originárias do sertão do Alto Rio Pardo foram os tapuias (Neves, 2008), denominação genérica para todos os indígenas não tupis que habitavam as áreas distantes do litoral⁴¹ (COSTA, 2021). Diversos fragmentos de pedra polida e inscrições lapidadas pelos tapuias podem ser encontradas em grutas da região (CHILES, 2018).

A partir de meados do século XVI, o médio São Francisco começa a ser ocupado pela população negra (africanos e seus descendentes) que fugia da

⁴⁰ A Casa da Ponte e a Casa dos Torres estão entre os maiores latifúndios brasileiros constituídos por meio de sesmaria durante o período colonial, como vimos no capítulo anterior.

⁴¹ Os Xakriabá chegaram à região no início do século XVIII e, em acordo feito com Januário Cardoso de Almeida, localizaram-se em uma área onde foram posteriormente aldeados, a Aldeia de São João Batista das Missões. Posteriormente, passaram a constituir mão de obra, às vezes escravizada, no processo de formação das fazendas de gado abertas às margens do rio São Francisco (COSTA, 2021, p. 366).

escravidão no litoral e “instituíram os primeiros quilombos, mocambos ou calhambos, como são denominados na região” (COSTA, 2021, p. 51). Essa população se estabeleceu no Vale do rio Verde Grande, dando início ao processo de territorialização regional. Costa (2021) denominou essa região de “Território Negro da Jahyba”⁴².

A partir de 1646, o Governador da Capitania da Bahia inicia um processo de doação de sesmarias para combater índios e quilombolas ocupantes no território da capitania baiana (VILHENA, 1969 *apud* COSTA, 2021, p. 202). Em 1652, Antônio Guedes de Brito começa a formar o patrimônio da Casa da Ponte, ao receber sesmarias e o título de Mestre de Campo e Regente do São Francisco para prear índios e exterminar negros aquilombados entre o morro do Chapéu na Bahia e as cabeceiras do rio Vainhu (rio das Velhas ou Paraopeba), em Minas Gerais (PIRES, 1979 *apud* COSTA, 2021, p. 202; NEVES, 2003, p. 145; CHAVES, 2012 *apud* OLIVEIRA, 2017, p. 43).

Ao mesmo tempo, nos anos de 1660, a bandeira de Mathias Cardoso de Almeida chega ao sertão norte-mineiro pelo médio São Francisco⁴³, atendendo à convocação da Capitania da Bahia para guerrear contra indígenas e quilombolas revoltosos, com objetivo de apaziguar a região do Recôncavo Baiano, que sofria com os incêndios dos canaviais. Como recompensa pelos trabalhos prestados na guerra dos bárbaros⁴⁴, Mathias Cardoso de Almeida recebeu da Coroa Portuguesa uma sesmaria das cabeceiras do rio Pardo e Doce ao rio São Francisco, além da autonomia administrativa da região por duas gerações (COSTA, 2021, p. 38).

É nesse contexto que o bandeirante paulista Antônio Luiz dos Passos chega ao Alto Rio Pardo, na década de 1690, após também ter recebido uma sesmaria como recompensa juntamente com Mathias Almeida Cardoso. O bandeirante fixou

⁴² O termo *jahyba*, palavra tupi-guarani, significa, pelas articulações das sílabas, “água podre”, “água ruim”, “brenhas do mato”. Essa denominação à região foi dada pela bandeira de Mathias Cardoso de Almeida, anunciando a existência da endemia de malária no Vale do rio Verde Grande. A malária era fatal para indígenas e brancos, entretanto, africanos e seus descendentes sobreviveram a ela (Cf. COSTA, 2021, p. 316).

⁴³ Costa classifica esse evento como “o marco fundante da sociedade pastoril que se consolidou na região Norte de Minas Gerais”, antes mesmo da criação da Capitania de Minas Gerais, em 1720 (COSTA, 2021, p. 35). Esse também foi o marco considerado por Simeão Ribeiro Pires, em *Raízes de Minas*, para afirmar que o Norte de Minas foi a primeira região do Estado a ser povoada pelos portugueses (Cf. Pires, 1979 *apud* Brito, 2013).

⁴⁴ De acordo com Costa, após ficar famoso pela maestria no apreamento de indígenas que viviam no médio São Francisco, por volta dos anos 1680, Mathias Cardoso de Almeida foi solicitado pelo Governo Geral do Brasil a comandar a contraofensiva, patrocinada pela Administração Colonial, para enfrentar os confederados Kariri, evento que passou à história como a guerra dos bárbaros (COSTA, 2021, p. 37).

morada na confluência dos rios Pardo e Preto, com o objetivo de criar gado e sair em busca ouro e pedras preciosas. Muitos indivíduos foram se agregando à fazenda, uns com o desejo de garimpar ouro nos ribeiros, e outros com a intenção de criar gado nas margens dos rios. (CHAVES, 2004; SETTE e JUNQUEIRA, 2019; D'ANGELIS, 1998 *apud* OLIVEIRA, 2017, p. 44; DE SAINT-ADOLPHE, 1845 *apud* OLIVEIRA, 2017, p. 45).

Em 1730, já havia uma ocupação esparsa no entorno da área ocupada pelo bandeirante Antônio Luiz dos Passos (CHAVES, 2012). De Saint-Adolphe confirma a ocupação e o povoamento, a partir do século XVIII, afirmando que:

se achava aquelle deserto povoado, havendo os habitantes de Goyáz aberto caminho pela provincia de Minas-Geraes para irem levar bois a Bahia. Tinha-se erigido uma simples capella de que era padroeira N. S. da Conceição naquella povoação a que se dava indifferentemente ora o nome de Rio-Preto, ora o de Rio-Pardo. Augmentou-se o numero dos moradores, quando em 1727 se descobrirão os ribeiros auríferos de Minas-Novas, e se abriu a estrada de Fanado á Bahia, atravessando pelo lugar onde estava assentada a colônia d'Antonio Luiz dos Passos. A modesta capella foi substituída por uma igreja, a qual foi elevada á categoria de parochia com a mesma invocação no anno de 1740. Pertencia aquelle paiz pertencia a provincia da Bahia, sobre o que houverão varias reclamações por parte dos governadores de Minas-Geraes, até que um alvará; de 10 de Maio de 1757 veio por fim a contenda, annexando-o a derradeira d'estas provincias, decisão que foi confirmada em 1760 por outra resolução regia. Em 1810 contava-se naquellc povoado quarenta e quatro grandes fazendas onde se criavão cavalos e bois. Em 1831 uma lei da assemblea geral lhe concedeo a final o titulo e honras de villa, com o nome de Rio-Pardo (DE SAINT-ADOLPHE, 1845 *apud* OLIVEIRA, 2017, p. 45).

Há evidências de que as terras recebidas por Antônio Luiz Passos estavam situadas em sobreposição aos domínios da Casa da Ponte dos Guedes de Brito. Em *Chorographia do Município do Rio Pardo*, Neves afirma que:

As terras do sertão do Rio Pardo (Minas), Caetité e Urubu (Bahia) foram do domínio da Casa da Ponte, que para povoa-las, assim parece, mandava escravos seus e colonos lusitanos a estabelecer fazendas de lavoira e de criação em lugares apropriados, por ventura acompanhados de padres encarregados da cathequese do gentio (NEVES, 1908, p. 19).

Para uma melhor compreensão sobre a relação das terras do sertão do Alto Rio Pardo com a Casa da Ponte, vale a pena mencionar o estudo acerca da estrutura fundiária no Alto Sertão da Bahia, no período de 1750 a 1850, realizado por Erivaldo Fagundes Neves (2003). Em sua pesquisa, Neves apresenta um mapa (mapa 2) que mostra a localização aproximada das terras recebidas em sesmarias, herdadas, compradas e conquistadas de indígenas, por Antônio Guedes de Brito, no final do século XVII.

Urubu, Xiquexique e Jacobina. A Casa da Ponte designou de distritos as divisões administrativas das suas terras, atribuindo-lhes as denominações dos municípios que centralizavam essas unidades ou onde suas terras se encontravam (NEVES, 2003, p. 181).

O principal instrumento que regulou a ocupação e o povoamento na sesmaria dos Guedes de Brito e da Casa da Ponte foi o arrendamento. Essa prática perverte a lógica do sistema sesmarial, mas certamente esse *modus operandi* tinha o aval da Coroa (SILVA, 2008).

Em seus domínios, os Guedes de Brito arrendavam grandes faixas de terra para assentamento de fazendas pecuaristas, desde finais do século XVII. Quando esses domínios foram transferidos para a Casa da Ponte, no final do século XVIII, a decadência do ciclo do ouro dispersava grandes contingentes de pobres pelos sertões, que não foram absorvidos como mão de obra pelos fazendeiros, pois estes ainda empregavam o trabalho escravo. A enorme disponibilidade de terras desocupadas estimulou o apossamento “ilícito” pelas famílias pobres fora das grandes fazendas, que ocuparam o território com minifúndios policultores, entremeados por latifúndios pecuaristas. Diante dessa realidade, “os agentes da Casa da Ponte apresentaram-lhes os contratos de arrendamento, generalizando-se esse sistema de uso da terra em pequenas glebas” (NEVES, 2003, p. 195), mantendo a tradição de arrendar as terras para os posseiros e vendê-las para os rendeiros.

Em 1819, o Conde da Ponte determinou o tombamento do patrimônio fundiário de cada um dos distritos, sendo conhecidos apenas os tombos⁴⁵ de Rio Pardo, com 105 fazendas e sítios arrendados⁴⁶, e o de Urubu com 111 ao todo (NEVES, 2003, p. 173). O tomo de Rio Pardo incluía as terras situadas na comarca de Minas Novas, que cobria o vale do Rio Pardo e do Verde Grande, em Minas Gerais; do Gavião e do Verde Pequeno, na Bahia. Esse tomo registra “pelo menos 35 unidades agrárias na Bahia” (NEVES, 2003, p. 189). Nós conseguimos localizar pelo menos 10 unidades agrárias no atual território do Alto Rio Pardo, destas, 9 (nove) possuem áreas indicadas, e 1 (uma) não, conforme apresentamos na tabela 4.

⁴⁵ O tomo de Santo Antônio do Urubu foi encontrado em um cartório da cidade baiana de Macaúbas e o de Rio Pardo, na cidade mineira de Espinosa.

⁴⁶ Os Guedes de Brito e Casa da Ponte denominavam de fazenda a grande unidade fundiária e chamavam de sítio a gleba de fazenda, independente das dimensões (Cf. NEVES, 2003, p. 181).

Tabela 4: Fazendas e sítios tombados pela Casa da Ponte no Alto Rio Pardo.

REG	TOPÔNIMO	LOCALIZAÇÃO ⁴⁷	ARR ANUAL		AVALIAÇ EM 1819	ARR (%)	ÁREA ⁴⁸ (ha)	PREÇO (ha/\$)
			ANO	\$				
1	Pedras/S João	Rc da Vadição	1806	2.500	100.000	2,50	1.800,00	55.556
2	Saco	R Pardo	1806	3.000	100.000	3,00	900	111.111
3	Gameleira	R Pardo	1806	2.500	200.000	1,25	14.400,00	13.889
4	Ilha	R Pardo	1806	10.000	500.000	2,00	28.800,00	17.361
5	Pedras	Rc da Vadição	1806	2.000	120.000	1,67	2.700,00	37.778
6	V Trassadal	Rc do Trassadal		1.500	80.000	1,88	5.400,00	14.815
7	Jatobá/Coruja	R Pardo	1806	5.000	300.000	1,67	5.400,00	55.556
(...)								
11	Rio São João	Rc S João/Pardo	1806	1.500	60.000	2,50	1.800,00	33.333
(...)								
103	Pau Alto	Rc S João/Pardo	1808	2.500	100.000	2,50		
104	S. Bartolomeu	R Pardo	1820	4.000	80.000	5,00	1.800,00	44.444
(...)								

Fonte: Revista do IBHB. Salvador, n. 55, p. 431-485, 1929 *apud* NEVES, 2003, p 187-189.

A partir dessa tabela foi possível traçar a estrutura fundiária do território Alto Rio Pardo na primeira metade do século XIX, conforme mostra a tabela 5.

Tabela 5: Estrutura fundiária do Alto Rio Pardo em 1819.

ÁREA (Ha)	UNIDADES AGRÁRIAS	
	Quantidade ⁴⁹	%
Sem indicação	1	10,0%
Até 100		0,0%
101 – 500		0,0%
501 - 1.000	1	10,0%
1.001 - 5.000	4	40,0%
5.001 - 10.000	2	20,0%
10.001 - 20.000	1	10,0%
Mais de 20.000	1	10,0%
Total	10	100,0%

Fonte: Tabela 4 (NEVES, 2003, p 187-189), elaborada pelo autor.

A tabela 5 revela claramente a alta concentração de terras no Alto Rio Pardo, no início do século XIX. A estrutura agrária era formada, em sua maioria, por

⁴⁷ Para identificar a localização das fazendas e sítios arrendados em Minas Gerais, Neves (2003) indicou o rio (R) ou riacho (Rc), citado na descrição de limites.

⁴⁸ Para a conversão da área em hectares, Neves (2003) utilizou a légua quadrada, de 6.000 m², por ser a principal unidade agrária praticada na região do Alto Sertão Baiano.

⁴⁹ Os quantitativos de unidades agrárias foram extraídos de Neves (Cf. NEVES, 2003, p. 187-189).

grandes unidades agrárias que representavam 80% do total das unidades tombadas no território. Chama atenção nos dados do tombamento, a ausência de registro de pequenas unidades agrárias e a existência de apenas 10% de médias unidades agrárias⁵⁰. Isso, talvez, possa ser explicado pelo fato de a conversão das posses “ilícitas” das famílias pobres – em arrendamento de pequenas glebas – não ter se tornado uma prática da Casa da Ponte, no território do Alto Rio Pardo, como aconteceu no Vale do rio Verde Pequeno, em Urandi e Lençóis (NEVES, 2003). Outro dado que chama atenção é a existência de unidades agrárias maiores de 20.000 hectares, como é o caso da fazenda Ilha com área de 28.800 hectares.

Os objetivos deste trabalho não permitem ir além dessas conclusões. Isso sugere a necessidade de aprofundar mais as pesquisas sobre os dados do inventário da Casa da Ponte, para compreender a emergência e a consolidação do regime de apossamento em pequenas glebas, que teria sido a origem das comunidades tradicionais geraizeiras em terras devolutas do Alto Rio Pardo. Sobre essa necessidade, Nogueira (2009) comenta que a invisibilidade histórica implicou em graves lacunas, em termos de informações mais precisas, a respeito dos segmentos que compunham essa camada de “desclassificados sociais” no Brasil do século XVIII.

Quando os reflexos das revoluções liberais da Europa irradiaram-se no Brasil, a Casa da Ponte apressou-se em converter seus inquilinos em proprietários (NEVES, 2003). Assim, desde essa época até a década de 1830, no auge do regime de apossamento no Brasil (SILVA, 2008), a Casa da Ponte “legalizou todas as terras, exploradas ou não, com arrendamentos e vendas facilitadas com pagamentos parcelados”. Por ocasião do primeiro censo fundiário, determinado pelo decreto que regulamentou a Lei de Terras de 1850, verificou-se que nada havia restado “das vastidões fundiárias dos Guedes de Brito, transferidas para a casa nobiliárquica portuguesa, que tudo comercializara, restando delas apenas narrativas fantásticas, produzidas pelo imaginário popular” (NEVES, 2003, p. 72).

Ao ressaltar uma crônica sertaneja do início do século XX, Neves afirma que os herdeiros, “temendo a legal encampação dos seus domínios, venderam a baixos preços, aos sargentos-mores e ricos, extensíssimos latifúndios extremados” e

⁵⁰ De acordo com Neves, “parece razoável considerar, para essa época – 1819 – áreas com até 500 hectares, pequenas propriedades com 501 a mil, médias; e a grande, com mais de mil hectares” (NEVES, 2003, p. 192).

transferiam as pequenas glebas para ocupantes ilícitos e arrendatários” (NEVES, 2003, p. 196).

Os estudos sobre as hierarquias sociais em Rio Pardo (1833 a 1872), realizados por Edineia Chaves (2012), endossam as conclusões de Neves (2003). A autora argumenta que:

O sistema de sesmaria, instituído para promover a ocupação colonial, possibilitou a concentração fundiária, marcando o processo de ocupação e de povoamento no interior da colônia. As terras da Casa da Ponte nesse território, originalmente da sesmaria referida, foram ao longo do tempo fracionadas e ocupadas por agregados, posseiros, arrendatários e compradores (CHAVES, 2012, p. 101).

Nesse contexto, foi definido o perfil da estrutura fundiária do Alto Sertão da Bahia, decompondo o secular latifúndio sertanejo de Antônio Guedes de Brito, até meados do século XIX. Apesar do vasto loteamento da Casa da Ponte, a concentração fundiária no território do Alto Rio Pardo ainda permaneceu elevada, com 80% de grandes propriedades. Certamente, esse resultado reflete a invisibilidade histórica (NOGUEIRA, 2009) em relação aos dados das posses, por não terem sido consideradas no inventário da Casa da Ponte. O advento da Lei de Terras de 1850 trouxe a previsão legal para tirar os posseiros em terras devolutas da invisibilidade, mas “pouco se fez”, como afirmou Silva.

A estrutura fundiária do Alto Rio Pardo passou a ser melhor conhecida com os novos impulsos⁵¹ de ocupação, capazes de transformar a realidade do território, apenas no século XX. Esses impulsos de ocupação são, na perspectiva de vários autores (HAESBAERT, 2003; BRITO, 2006, 2013; BISPO; BARBORA, 2021; COSTA, 2021), processos de (des)territorialização que se deram a partir do marco legal e institucional e de programas públicos fundiários que desencadearam o processo de expropriação e encurralamento das comunidades tradicionais geraizeiras, com veremos nas próximas seções.

2.2 O marco legal e institucional de Minas Gerais

Ao estudar a legislação fundiária de Minas Gerais é preciso considerar o ordenamento territorial anterior à criação da Capitania em 1720, promovido pela

⁵¹ Esses novos impulsos estão relacionados às memórias de expropriações das populações tradicionais do Norte de Minas, a partir de três tempos principais: “tempo do agrimensor”, “tempo da RURALMINAS” e “tempo dos parques”. No Alto Rio Pardo, o “tempo da RURALMINAS” foi o mais marcante na memória dos entrevistados (Cf. Brandão, 2010; Bispo e Barbosa 2021).

Coroa. A legislação “maior” vigente durante os períodos colonial, imperial e republicano foi válida também para o Estado. Mas, como advertem Costa (2017) e Bispo (2020), o Norte de Minas possui marco legal próprio que remonta ao século XVII, quando o seu território estava ainda sob domínio das capitanias da Bahia e de Pernambuco. A criação da Capitania de Minas Gerais agregou a região mineradora à região pastoril dos Currais da Bahia. Entretanto, uma porção do Norte de Minas respondeu à jurisdição da província da Bahia até 1757, revelando recorrentes conflitos nessas áreas sob a jurisdição da Comarca de Jacobina na Bahia e Da Comarca do Serro Frio, em Minas Gerais, como verificou Isnara Ivo⁵² (IVO, 2009 *apud* COSTA, 2017).

Nesta seção, lançaremos mão dos estudos de Costa (2017) e Bispo (2020) que, recentemente, realizaram uma complexa digressão sobre o marco regulatório da administração de terras devolutas no estado de Minas Gerais.

O marco inicial da regulação e do ordenamento fundiário de Minas Gerais remonta ao período colonial. A Ordem Régia de 14 de abril de 1738 foi apontada por Carrara e citada por Costa (2017) e Bispo (2020) 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

⁵² De acordo com Isnara Ivo, “As entradas que avassalaram as cabeceiras do rio das Contas, Pardo, São Mateus e Jequitinhonha levaram inúmeros moradores da Bahia para a região de Minas Novas que durante algum tempo foi administrada pela comarca de Jacobina [...]”. A autora também acrescenta que: “O fato é que a ordem régia de 17 de maio de 1729 determinou que os novos territórios descobertos, Araçuaí e Fanado, ficassem pertencentes à Capitania da Bahia. Em 29 de maio do mesmo ano, expediu-se nova ordem régia criando a Vila de Minas Novas, instalada em outubro, e a vinculava, judicialmente, à comarca do Serro do Frio, e administrativa e militarmente à Capitania da Bahia. As investidas do vice-rei tentavam convencer o monarca de que os sertões de Minas Novas e Serro do Frio, apesar do descontentamento do governador de Minas Gerais, deveriam estar sob jurisdição da Capitania da Bahia [...]. Em 1757, o rei português decidiu pôr fim aos litígios entre as autoridades da Bahia e de Minas Gerais, informando que decidira “separar as Minas Novas do Fanado” resolução de 26 de agosto de 1760, determinou-se a absoluta separação dos distritos e sua incorporação à Capitania de Minas Gerais do ponto de vista civil, político e militar, permanecendo subordinado à Bahia apenas no que se referia a questões eclesiásticas” (IVO, 2009, p.79-83).

levantamento fundiário da Capitania, a partir de 1739 (CARRARA, 1999, p. 20).

Depois vieram outras Ordens Régias (28/03/1743, 16/04/1744 e 11/03/1754) que cristalizaram todos os procedimentos anteriores, 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, p. 20).

Apesar da suspensão do regime de sesmarias por Dom Pedro I, em 1822, a Província de Minas Gerais abriu uma exceção para as margens do Rio Doce e continuou concedendo diversas sesmarias até o ano de 1836 (ESPINDOLA, 2005; ESPINDOLA *et al*, 2010 *apud* COSTA, 2017).

Com a promulgação da Lei de Terras de 1850, Minas Gerais era uma das seis províncias que tinham comissões de medições de terras em funcionamento. Entretanto, conforme explicou Silva (2008), pouco se fez em relação à demarcação das terras devolutas, em razão da incapacidade do governo imperial de promover a demarcação de terras particulares. Nesse sentido, o art. 3 da Lei definia que as terras devolutas seriam obtidas por exclusão das terras particulares e de interesse público. Em 1888, a comissão foi dissolvida e outra foi nomeada.

No início do período republicano, antes mesmo da promulgação da Constituição Estadual de 1891, foram editados dois Decretos que podem ser considerados o início do marco regulatório das terras devolutas, no âmbito do estado de Minas Gerais. O primeiro, Decreto nº 174, de 23 de agosto de 1890, regulamentou a arrecadação do produto da venda de terras devolutas no Estado. O segundo, Decreto nº 179, de 30 de agosto de 1890, tratou da criação de colônias (burgos), com o objetivo de alavancar a produção agrícola por meio de mão de obra assalariada. Este último teria sido direcionado para beneficiar as elites escravistas, a título de compensação pela abolição da escravatura no país.

A primeira Lei de Terras do Estado de Minas Gerais, Lei nº 27, de 25 junho de 1892, regulamentou a medição e demarcação das terras devolutas e criou uma seção especial para o serviço de terras e colonização, na Secretaria da Agricultura,

Comércio e Obras Públicas. Desde então, houve uma série de mudanças na legislação fundiária mineira que revela a complexidade fundiária, o arcabouço institucional construído e o jogo de interesses por trás das questões que envolvem as terras devolutas no Estado. A seguir, apresentaremos atos normativos que julgamos mais relevantes e alinhados à finalidade deste trabalho.

O propósito da Lei nº 263, de 21 de agosto de 1899, foi dividir o estado de Minas Gerais em quantos distritos de terras e colonização fossem necessários e exigidos pelo serviço público. Já a Lei nº 455, de 11 de setembro de 1907, autorizou o governo do estado de Minas Gerais a conceder terras gratuitamente aos estrangeiros que constituíssem família no Estado. O Decreto nº 8201, de 31 de janeiro de 1928, regulamentou a Lei nº 988, de 1927, e estabeleceu a área máxima de 500 hectares para legitimação, enquanto as terras de criação ficaram sem limite expresso, abertas à possibilidade de abrigar 400 cabeças de gado bovino no limite da área.

A Constituição Estadual de 1947 trouxe princípios claros e objetivos em relação à extinção do latifúndio e o direito de acesso à terra destinado aos posseiros – pequenos agricultores que tivessem no território moradia habitual e cultura efetiva continuada. A área máxima das concessões e alienações tiveram o limite reduzido para 250 hectares. Acima desse limite, seria necessário conseguir autorização prévia da Assembleia Legislativa. A área máxima para as posses ficou regulada em 25 hectares, seguindo a Constituição Federal.

A Lei nº 550, de 20 de dezembro de 1949, regulamentou a concessão das terras devolutas estaduais, após a promulgação da Constituição de 1947. Essa Lei teve o papel importante de preparar o terreno para as futuras ações de concessão de terras públicas devolutas em favor de empresas reflorestadoras (Art. 73) e siderúrgicas (Art. 101), para produção de madeira e carvão, como veremos mais adiante neste trabalho. Os efeitos práticos dessa lei decolaram somente a partir na década de 1970, quando foi viabilizada a transferência das terras devolutas para o controle das empresas Chaves (CHAVES, 2015, p. 35); estas mudaram o cenário natural do cerrado mineiro com a monocultura de eucalipto e pinus.

A Lei Federal 3.081, de 22 de dezembro de 1956, tratou do procedimento das ações discriminatórias, impondo aos Estados e à União sua obrigatoriedade. As ações discriminatórias visam delimitar o que são terras públicas e terras privadas, segundo os critérios adotados pela legislação vigente à época.

A Lei 1.904, de 15 de janeiro de 1959, dispôs sobre a concessão de 20 (vinte) glebas de terras devolutas com área superior a 1000 (mil) hectares⁵³. Essas permissões provam, segundo Costa 2017, que a lógica política que comandou as concessões de terras devolutas, pelo governo de Minas Gerais, foi a formação de novos latifúndios, tornando ainda mais concentrada a estrutura fundiária do Estado, infringindo inclusive a Constituição Estadual vigente na época.

No contexto da ditadura militar, foi criada a Fundação Rural Mineira Colonização e Desenvolvimento Agrário – RURALMINAS, por meio da Lei nº 4278, de 21 de novembro 1966, regulamentada pelo Decreto nº 10160, de 30 de novembro de 1966. Competia à RURALMINAS representar o Estado nos processos de discriminação, demarcação, arrecadação e legitimação de propriedade das terras públicas dominicais e devolutas estaduais. A RURALMINAS teve um papel relevante nos projetos de desenvolvimento empreendidos pelo Estado, entre as décadas de 1970 e 1990. Entre eles, podemos destacar o Projeto de Assentamento Dirigido do Alto Paranaíba, o Programa de Distrito Florestais, o Projeto Jaíba e o Programa de Apoio ao Pequeno Produtor Rural da Região Mineira do Nordeste

Com a promulgação da Constituição do Estado de 1967, a legislação estadual foi adequada à legislação federal, inclusive incorporando a função social da propriedade. A área máxima para concessão de terras públicas devolutas foi limitada a 250 hectares (Art. 213 e 214), assegurando a legitimação de posse e a preferência de aquisição de até 100 hectares àqueles que as tornarem produtivas com seu trabalho e de sua família.

A Emenda nº 1, de 1º de outubro de 1970, manteve na Constituição Estadual de 1967 o princípio da função social da propriedade e introduziu o dispositivo da autorização legislativa para a alienação ou concessão de terras públicas com área superior a 750 hectares. A Lei nº 6136, de 27 de agosto de 1973, revogou a obrigatoriedade do registro Torrens para todos os títulos definitivos de propriedade de terras devolutas expedidos pelo Governo do Estado.

Na década de 1970, a apropriação das terras devolutas pelas empresas de plantio de madeira ganhou impulso com a política federal de incentivos fiscais, sobretudo com a publicação do Decreto Lei nº 1.376, de 12 de dezembro de 1974, que instituiu o Fundo de Investimento Setorial (FISSET).

⁵³ A relação das áreas devolutas acima de mil hectares concedidas a particulares pelo governo do Estado de Minas Gerais está disponível em Costa (Cf. COSTA, 2017, p. 187).

A Lei nº 6.637, de 02 outubro de 1975, autorizou o poder executivo a alienar 17 glebas de terras devolutas a empresas, ocupando uma área de 1.131.911,60 hectares de propriedade do Estado, portanto, muito acima do limite constitucional permitido (Art. 171 da Constituição Federal de 1967). Tal operação contou com o apoio do Senado Federal que, à época, era presidido pelo senador mineiro, Magalhães Pinto. Na mesma esteira, foi aprovada a Lei nº 6.705, de 28 de novembro de 1975, que alterou o artigo 5º da Lei nº 6.177, de 14 de novembro de 1973. Na prática, essa alteração significou o aumento do limite de 750 hectares, imposto pela Emenda nº 1 de 1970 à Constituição de 1967, para 3.000 hectares, permitido por uma simples lei estadual.

A Lei nº 9.681, de 12 de outubro de 1988, dispôs sobre a concessão de terra devoluta, revogando a Lei nº 550, de 20 de dezembro de 1949. Esta lei trouxe para a legislação de terras o instrumento da concessão real de uso e a vedação de concessão de terras devolutas impedindo, assim, que ocupantes de cargos públicos e proprietários com mais de 250 hectares, assim como seus parentes consanguíneos de até 2º grau, pudessem adquiri-las.

Em 1989 foi promulgada a Constituição Estadual, atualmente vigente, mas ela convergia com os princípios da Constituição Federal de 1988. Por isso, foi aprovada a Lei nº 11.020, de 08 de janeiro de 1993, que adequa a legislação aos princípios trazidos pela nova Constituição, dispondo sobre as terras públicas e devolutas estaduais. Em seu primeiro artigo, esta lei reafirma a definição de terras devolutas presentes ainda na Lei de Terras de 1850. O art. 20 garante o direito à legitimação de posse a quem, não sendo proprietário de imóvel rural, ocupe terra devoluta cuja área não exceda 250 ha, tornando-a produtiva com o seu trabalho e o de sua família e tendo-a como principal fonte de renda. Atualmente, o Programa Estadual de Regularização Fundiária é operado nos termos desta lei.

As Leis nº 13.468, de 17 de janeiro de 2000, e nº 14.084, de 06 de dezembro de 2001, criaram o Instituto de Terras do Estado de Minas Gerais – ITER, transferindo as atribuições que eram exercidas pela RURALMINAS. Essa medida adequou a administração pública mineira em relação aos demais Estados brasileiros. O Decreto nº 43.799, de 30 de abril de 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.

Na forma do disposto no art. 126 da Constituição Federal, foi criada e instalada, na Comarca de Belo Horizonte, em 6 de junho de 2002, a Vara de Conflitos Agrários, tendo o seu funcionamento regulado pela Resolução nº 398/2002. Essa Resolução foi alterada pela de nº 438/2004 que, por sua vez, foi alterada pela Resolução nº 620/2009. A vara de Conflitos Agrários de Minas Gerais foi criada com sede em Belo Horizonte, mas com competência para atuar em toda a extensão territorial do Estado.

Em 2003, foi criada a Secretaria de Estado Extraordinária para Reforma Agrária - SEARA, que foi substituída pela Secretaria de Estado Extraordinária de Regularização Fundiária – SEERF, em 2008. Nesse período, iniciou-se o Programa de Titulação de Terras Devolutas Rurais e Urbanas implementado pelo ITER-MG, em parceria com a Secretaria de Reordenamento Agrário (SRA) do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), cujo objetivo era cadastrar e regularizar terras em municípios do Vale do Jequitinhonha e do Norte de Minas (IOF, 2008).

Em 2013, a proposta de Emenda à Constituição (PEC) 43/2013, com objetivo de alterar a política agrária estadual, foi encaminhada pelo governador à ALMG. A principal alteração proposta pela PEC diz respeito à ampliação da área para alienação ou a concessão de terras públicas, aumentando de 250 para 2.500ha. Ou seja, seria aumentado em 10 vezes o limite máximo permitido pela Constituição do Estado. No entanto, essa PEC não prosperou, foi arquivada. Costa comenta que a PEC 43/2013 “é claramente mais uma manobra visando entregar as terras públicas ao capital privado, aos grileiros. Obviamente poderia agravar, ainda mais, a questão fundiária em Minas Gerais” (COSTA, 2017, p. 201).

No final de 2013, o ITER-MG foi extinto, pela Lei nº 21.082, de 27 de dezembro de 2013. Essa foi a resposta do governo estadual à “Operação Grilo” deflagrada pelo Ministério Público Estadual (MPE)⁵⁴. Com a extinção do ITER, as suas competências foram transferidas para: Secretaria de Estado de Agricultura, Pecuária e Abastecimento (SEAPA); Secretaria de Estado de Desenvolvimento Regional, Política Urbana e Gestão Metropolitana (SEDRU); RURALMINAS. O efeito

⁵⁴ O MPE acusou o diretor-geral do Instituto e o secretário extraordinário da SEERF de encabeçar um esquema ilegal de grilagem de terras públicas ou pertencentes a pequenos posseiros, que seriam cedidas por cifras milionárias a mineradoras interessadas em jazidas no Alto Rio Pardo (Cf. COSTA, 2017).

prático e imediato dessa operação foi a suspensão das ações do Programa Estadual de Regularização Fundiária pela justiça em municípios do Alto Rio Pardo.

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.

Em 2015 foi criada a Secretaria de Estado de Desenvolvimento Agrário (SEDA) pela Lei Delegada nº 21.693, de 26 de março de 2015. Com isso, as competências sobre a gestão e destinação das terras devolutas rurais foram transferidas para a Subsecretaria de Acesso à Terra e Regularização Fundiária, vinculada à SEDA. A Lei nº 22.293, de 20 de setembro de 2016, extinguiu a RURALMINAS e transferiu suas atividades para a SEAPA, SEDA e Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural do Estado de Minas Gerais (EMATER–MG).

Atualmente, desde a extinção da SEDA pela Lei Delegada nº 23.304, de 30 de maio de 2019, as competências relativas à arrecadação, à discriminação e à gestão de terras devolutas rurais, aquisição e destinação de terras públicas e domaniais rurais, estão sob coordenação da Subsecretaria de Assuntos Fundiários, vinculada à SEAPA. Por sua vez, as competências relativas às terras devolutas urbanas ainda permanecem sob a coordenação da SEDRU.

Essa digressão do marco legal e institucional relacionado às terras devolutas do estado Minas Gerais revela aspectos importantes para análise do contexto histórico e atual. O primeiro é a constatação de que as normas que sucederam a primeira lei de terras do Estado, Lei 27/1892, foram instituídas sem que se considerasse o princípio da discriminação das terras devolutas e dos particulares. Foram poucas iniciativas nesse sentido ao longo da história. Um caso que chama atenção, no contexto atual, é a ação discriminatória do Alto Rio Pardo, iniciada na década de 1980 e ainda inconclusa, como veremos mais adiante neste trabalho.

O segundo aspecto destacado é que a Lei de Terras de 1850 e a legislação mineira, que deveriam regular e controlar as posses em terras devolutas, acabaram favorecendo o apossamento e legitimação de grandes extensões de terras devolutas por latifundiários, empresas reflorestadoras, siderúrgicas e ferroviárias. Tal processo também atingiu o Norte de Minas, principalmente o Alto Rio Pardo (MARTINS, 1980; SILVA, 2008; COSTA, 2017).

O terceiro aspecto remete à Constituição do Estado de 1967. Apesar dessa norma incorporar os princípios da função social da propriedade da terra, estabelecidos pelo Estatuto da Terra, como finalidade de garantir o acesso à terra aos posseiros com cultura efetiva e moradia habitual, na prática, não foram criados mecanismos que garantem a eles acessar os cartórios, profissionais e, sobretudo, a lei para o exercício da cidadania. Pelo contrário, os mecanismos postos pelos decretos e leis posteriores foram acessados pelos grileiros de terras para manobrar os cartórios e os profissionais que realizavam as medições (COSTA, 2017). Nesse período, houve muitos casos de posseiros e comunidades tradicionais, no Norte de Minas, que tiveram as suas terras expropriadas, conforme se verifica nos trabalhos de Brito (2006; 2013), Costa (2020), Dayrell (1998, 2019), Nogueira (2009) e Oliveira (2017).

Por fim, outro aspecto que chama atenção são as sucessivas mudanças no quadro institucional da administração de terras do estado de Minas Gerais. A partir dos anos 2000, diversas instituições da administração pública, direta e indireta, desempenharam o papel de órgão estadual de terras, na perspectiva tratada pela Associação Nacional dos Órgãos de Terras (ANOTER). Até o ano 2000, o papel era da RURALMINAS. Depois esse papel foi transferido para o ITER-MG, que permaneceu nessa função até 2013. Com a extinção do ITER-MG, a ação que deveria ser desempenhada por apenas um órgão teve as suas competências distribuídas entre a SEAPA (destinação de terras devolutas rurais), SEDRU (destinação de terras devolutas urbanas) e RURALMINAS (discriminação e arrecadação de terras devolutas). Com a criação da SEDA, em 2015, as competências da SEAPA e da RURALMINAS foram reagrupadas, no âmbito da Subsecretaria de Regularização Fundiária e Acesso à Terra. Com a extinção da SEDA, em 2019, a estrutura desta Subsecretaria foi incorporada pela SEAPA, sob a denominação de Subsecretaria de Assuntos Fundiários.

Essas mudanças demonstram que, em pouco mais de 20 anos, cinco instituições distintas foram responsáveis pela gestão das terras devolutas no âmbito do Estado. Sendo que, atualmente, a SEAPA e a SEDRU desempenham o papel que seria de um único órgão de terras. Diante desse contexto, entendemos que a extinção do ITER-MG ter sido um equívoco por parte do Governo do Estado, em face da complexidade que envolve a gestão de terras devolutas. Para corrigir esse equívoco faz-se necessário a criação de um órgão estadual de terras com estrutura

e autonomia administrativa e financeira, que seja capaz de fazer frente aos desafios colocados para a administração e governança de terras em Minas Gerais, no século XXI.

2.3 Os programas públicos fundiários

A região do Norte de Minas passou por um processo de isolamento crescente a partir de meados do século XVIII, por conta de medidas impostas pela Coroa para proibir o contrabando do ouro⁵⁵. Esse isolamento é rompido apenas no século XX, com a expansão da estrada de ferro Central do Brasil e o advento da Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE)⁵⁶ (CARDOSO, 2000; COSTA, 2021).

As concepções de desenvolvimento regional da SUDENE foram influenciadas pelo debate em torno da superação do subdesenvolvimento no pós-guerra. Assim, a concepção desse órgão passava pela “necessidade imperiosa” de promover a integração do Nordeste, e também o Norte de Minas, às regiões mais dinâmicas do Centro-Sul do país, com objetivo de superar os efeitos da seca e da pobreza, bem como viabilizar a expansão capitalista na região nordestina (CARDOSO, 2000; BRITO, 2013).

A inserção do Norte de Minas na área da SUDENE foi um marco no processo desenvolvimentista da região⁵⁷. Os programas federais de incentivos fiscais e financeiros serviram de instrumentos para viabilizar a expansão capitalista nesse território, priorizando quatro eixos: industrialização, agropecuária modernizada, projetos de irrigação e monocultura de eucalipto, denominada de reflorestamento (RODRIGUES, 2000 *apud* BRITO, 2013).

Dos programas públicos patrocinados pela SUDENE no Norte de Minas, dois impactaram o território do Alto Rio Pardo, na perspectiva da administração e governança de terras, por transformarem a realidade social, econômica e ambiental

⁵⁵ A principal medida que contribuiu para o isolamento do Norte de Minas foi a instituição do “quinto” sobre os produtos comercializados com as minas, principalmente o gado (COSTA, 2021).

⁵⁶ A SUDENE foi criada em 1959, no governo JK. Vale lembrar que essa agência foi idealizada por Celso Furtado, com o objetivo de enfrentar os problemas estruturais do Nordeste, desfocando da seca como problema único e apresentando outras perspectivas sobre as demandas dessa localidade, da região semiárida e também sobre o Brasil (BRITO, 2013).

⁵⁷ O Norte de Minas foi incorporado à área de atuação da SUDENE, em 1963, ficando conhecida como área mineira da SUDENE ou área mineira do polígono da seca, da qual o Alto Rio Pardo também faz parte.

da região, a saber: o Programa de Distritos Florestais (PDF) e o Programa de Apoio ao Pequeno Produtor Rural da Região Mineira do Nordeste (PAPP).

O Programa de Distritos Florestais foi criado, em 1976, pelo Instituto Brasileiro de Desenvolvimento Florestal (IBDF), órgão responsável pela supervisão do Fundo de Investimento Setorial (FISSET)⁵⁸, com o objetivo de incentivar o plantio de árvores por meio da conjunção de esforços entre os governos e o setor empresarial. Antes de a criação do programa, o IBDF realizou diagnóstico em diversos Estados do país, para identificar as terras disponíveis para o desenvolvimento de atividades florestais (CHAVES, 2015).

Em Minas Gerais, esse diagnóstico foi realizado em parceria com a SEAPA e o Instituto Estadual de Florestas (IEF) e priorizou as regiões com menor concentração de pequenas propriedades e com grandes áreas ociosas ou subaproveitadas. De acordo com Chaves, os estudos identificaram aproximadamente 17 milhões de hectares de terras disponíveis para os novos investimentos, dos quais: 4 milhões de hectares no Triângulo Mineiro; 2 milhões no Centro-Oeste, incluindo a região do Alto São Francisco e Zona Metalúrgica; 4 milhões na região Norte, incluindo a localidade do Médio São Francisco e Alto Rio Pardo; 3 milhões no Vale do Jequitinhonha; 4 milhões na região do Vale do Rio Doce. Desse montante, aproximadamente 7,5 milhões de hectares seriam compostos por terras devolutas, de propriedade do Estado de Minas Gerais (CHAVES, 2015, p. 36).

O governo do Estado priorizou o Norte e Alto Jequitinhonha, regiões com maior concentração de terras devolutas. A existência de terras de domínio público, de baixo custo, abriu caminho para uma atividade altamente promissora e com grande potencial econômico. Nas demais regiões pesquisadas, a maioria das terras subaproveitadas encontrava-se sob domínio privado. A aquisição de terras implicaria na elevação dos custos iniciais dos projetos, o que poderia desestimular o interesse dos investidores. Assim, os projetos de reflorestamento nessas áreas ficaram exclusivamente por conta do setor privado. Vale ressaltar que o PDF de Minas Gerais foi o único que teve como base a utilização de terras públicas (CHAVES, 2015).

⁵⁸ O Fundo de Investimento Setorial (FISSET) foi instituído pelo Decreto Lei nº 1.376, de 12 de dezembro de 1974, para destinar recursos ao financiamento dos setores de turismo, pesca e reflorestamento.

A partir das regiões priorizadas, alguns municípios foram pré-selecionados pela SEAPA, que delegou à RURALMINAS, responsável pela regularização das terras devolutas, a tarefa de levar adiante o Programa de Distritos Florestais (PDF) no Estado (CHAVES, 2015). É daí que surge a expressão “tempo da RURALMINAS”, relacionada com as memórias de expropriação das terras dos planaltos do cerrado norte-mineiro (*gerais e chapadas*), dos posseiros e populações tradicionais geraizeiras e quilombolas da região, como mostra os trabalhos de Dayrell (1998), Pozo (2002), Brito (2006, 2013), Costa (2021), Bispo e Barbosa (2021).

Após a divulgação dos incentivos governamentais, com informações prestadas pelo IBDF e pela RURALMINAS, dezoito empresas manifestaram interesse em investir em florestas por meio do PDF⁵⁹. As propostas iniciais de ocupação das terras recaíram sobre áreas situadas em doze municípios do Norte de Minas e Alto Jequitinhonha⁶⁰. A quantidade de terras requerida pelas empresas alcançou 1.231.911 (um milhão, cento e oitenta e um mil, novecentos e onze) hectares. Dois destes municípios estavam situados no Alto Rio Pardo - Rio Pardo de Minas e São João do Paraíso. Nestes municípios, o total de terras solicitadas foi de 178.000 (cento e setenta e oito mil) e 160.000 (cento e sessenta mil) hectares, respectivamente. Isso representa 27,4% das terras requeridas pelas empresas (MINAS GERAIS, 1975, 1977; CHAVES, 2015).

A quantia pleiteada por cada empresa ultrapassava, muitas vezes, o limite legal para legitimação de terras públicas à época, que era de 750 (setecentos e cinquenta) hectares, conforme previa a Lei Estadual nº 550, de 20 de dezembro de 1949; e 3.000 (três mil) hectares, quantidade permitida pela Constituição Estadual. Esses impedimentos foram sanados mediante a aprovação de leis por parte da Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais (ALMG) e resoluções do Senado

⁵⁹ Carvalho-Projetos e Consultoria Ltda., Fábrica de Papel santa Terezinha S/A, Itapeva Florestal Ltda., Aços Especiais Itabira –ACESITA, PLANTAR – Planejamentos Técnico e Administração de Reflorestamento, Vale do Embaúba Reflorestamento LTDA, Ferragens Antônio Falci S/A, MOVEX S/A –Móveis Industriais Comércio e Exportação, Florestas Rio Doce S/A, Metalur S/A, ADIFLOR S/A –Agroindustrial e Comércio, INTERFLORA –Florestamento e Reflorestamento, Condecrer Ltda., FLORESTAMINAS – Florestamentos Minas Gerais S/A, PROCEL – Empreendimentos Florestais S.C Ltda., PLANTA 7 – Serviços Rurais, REPLASA – Reflorestamento e Planejamento Agroindustrial Sorocaba Ltda., Companhia Suzano de Papel e Celulose. (Cf. CHAVES, 2015, p. 37).

⁶⁰ Botumirim, Buritizeiro, Cristália, Grão Mogol, Itamarandiba, Minas Novas, Riacho dos Machados, Rio Pardo de Minas, Turmalina, São João do Paraíso e Virgem da Lapa. (Cf. CHAVES, 2015, p. 37).

da República, ambos publicados no Diário Oficial da União⁶¹. Superados os empecilhos de ordem legal, os projetos técnicos foram submetidos à aprovação do IBDF pelas empresas, ao mesmo tempo que os contratos de arrendamentos de terras devolutas foram firmados com a RURALMINAS, pelo prazo mínimo de 23 anos, garantindo a transferência dos imóveis públicos com a promessa de legitimação progressiva das áreas efetivamente cultivadas (MAIA, 2007; CHAVES, 2015).

As condições para firmar o arrendamento e a transferência dos imóveis públicos foram estabelecidas pelo Regulamento de Transferência de Terras Devolutas de Propriedade do Estado de Minas Gerais. Segundo Maia (2007) *apud* Chaves (2015),

Para integrarem ao Programa de Distritos Florestais, essas empresas submeteram-se às exigências estabelecidas no regulamento, fixando normas para alienação e transferência de posse de terras devolutas, de propriedade do Estado de Minas Gerais, em áreas integrantes dos distritos florestais, que, como política de governo, foi firmado pelo secretário de Estado da Agricultura, Pecuária e Abastecimento – SEAPA, e o Diretor Geral da RURALMINAS. (MAIA, 2007, p.39 *apud* CHAVES, 2015, p. 39).

Chaves observa que, em conformidade com o regulamento de 15 de abril de 1976, o arrendamento poderia ser interrompido a qualquer momento para ceder lugar à transferência de propriedade. Assim, à medida que as empresas arrendatárias comprovassem a ocupação econômica de um quinto da área arrendada, seria suficiente para a outorga de escrituras definitivas de área até cinco vezes maior. Essa regra favorável ao empreendedor estava prevista na cláusula primeira do referido regulamento. Posteriormente, mais dois regulamentos foram publicados pelo governo, um de 15 de agosto de 1980 e o outro de 12 de fevereiro de 1987. Ambos instrumentos mantiveram as mesmas condições para a transferência das áreas arrendadas. (CHAVES, 2015).

O modo como a RURALMINAS conduziu o processo de privatização das terras devolutas exigido pelo PDF, no bojo da “modernização conservadora” ocorrida em Minas Gerais a partir de 1970, foi criticado por diversos estudos. Ribeiro e Galizoni, por exemplo, afirmam que:

a terra dos campos [os gerais e as chapadas] ganhou preço no mercado, e quando se tornou objeto de cobiça de corretores e grileiros, aqueles documentos antigos – formais de partilhas manuscritos, recibos de quitação

⁶¹ Lei Estadual Nº 6.637, de 02 de outubro de 1975, e Lei Estadual nº 6.977, de 18 de abril de 1977. Diversas Resoluções do Senado Federal, autorizando o Estado a dispor de suas terras, foram publicadas no Diário Oficial da União a partir de 1º de abril de 1974.

de impostos fundiários do tempo do Império – perderam sentido. A RURALMINAS, estatal que executava a política fundiária, não aceitava esses documentos; titulava reflorestadoras, empreitava rodovias, coordenava programas, destocava campos, assentava migrantes do sul do Brasil, e havia nisso uma lógica perversa, pois o mesmo órgão redesenhava os domínios e instituiu a nova técnica; orientava essas instâncias que costumam ser públicas, mas nem sempre estatais – cartório, banco, assistência técnica –, a adotar a mesma linguagem de mudança: era um único sujeito para ações que depois viriam a ser separadas. A modernização chegava aos sítiantes [e geraizeiros] com a face da RURALMINAS, mas partilhada numa trindade: a onipotência produtiva da técnica, a onisciência do mercado, a onipresença do Estado autoritário. Não por acaso, a Igreja Católica foi a única agência que enfrentou, então, o projeto modernizador: ela compreendia esses mistérios (RIBEIRO E GALIZZONI, 2007, p. 07).

A privatização das terras devolutas oriunda do PDF fluiu normalmente até a promulgação da constituição de 1988, quando todos os processos envolvendo a alienação de terras públicas foram paralisados⁶² (CHAVES, 2015).

Com a interrupção do fluxo privatizante conduzido pela RURALMINAS, restaram pendentes 94 contratos de arrendamentos, com 241.667 hectares de terras distribuídas pelos municípios contemplados no PDF; dos quais, 68 contratos e 185.004 hectares de terras arrendadas estão concentrados no Alto Rio Pardo (SEDA, 2016).

Essa nova realidade impôs ao Estado a necessidade de fazer a gestão dos contratos de arrendamentos vigentes. Mas, as medidas administrativas tomadas pela RURALMINAS foram inócuas diante da resistência das empresas em prestar informações acerca dos contratos. Isso levou o Estado a ingressar com algumas ações de reintegração de posse, requerendo a devolução imediata dos referidos imóveis, entretanto, as ações judiciais não lograram êxito⁶³. Em reação às ações movidas pelo governo mineiro, muitas empresas ingressaram com ação de usucapião e retificação judicial para regularizar as terras ocupadas, alegando direito adquirido com base nas autorizações da ALMG e do Senado Federal (CHAVES, 2015). As empresas, diferente do Estado, tiveram melhor êxito em suas ações no judiciário, como observou Chaves, a partir de informações extraídas de relatórios técnicos do ITER-MG:

Por meio destes expedientes, muitos milhares de hectares de terras públicas foram transferidos para o patrimônio particular, quase sempre à

⁶² A art. 188 da Constituição de 1988 determina que a destinação de terras públicas e devolutas deve estar em sintonia com a política agrícola e com o plano nacional de reforma agrária.

⁶³ De acordo com Chaves (2015), por se tratar de contratos de arrendamentos, norteados pelo direito administrativo, o entendimento firmado pelo Poder Judiciário foi de que o procedimento adequado seria a propositura de ações de despejo.

revelia do Estado. Calcula-se que, somente das áreas contratadas e não legitimadas, aproximadamente cinquenta por cento não existe mais, ou seja, mais cem mil hectares de terras devolutas arrendadas simplesmente desapareceram do inventário patrimonial do Estado (CHAVES, 2015, p. 41).

Dessa maneira, estava criado um imbróglio jurídico que, de um lado, “criou um vácuo administrativo em que o próprio Estado não sabe o que fazer com as terras relacionadas nos contratos de arrendamentos” e, do outro, as empresas na “dúvida quanto ao futuro das terras contratadas, interromperam os pagamentos anuais pactuados com o governo”, uma vez que os valores acordados nos contratos estavam vinculados à possibilidade de aquisição das glebas arrendadas (CHAVES, 2015, p. 42). Adiciona-se a esses problemas os prazos já vencidos da maioria dos contratos vencidos, que tornam a situação atualmente irregular.

Esse foi o espólio deixado pelo Programa de Distritos Florestais para a administração de terras de Minas Gerais. A incapacidade de gestão do órgão de terras do Estado – primeiramente exercida pela RURALMINAS e depois pelo ITER-MG, pela SEDA e atualmente pela SEAPA – em apontar uma solução para superação desse problema fundiário ainda permanecem, revelando a debilidade da governança de terras devolutas.

Quando a atenção se volta para o Alto Rio Pardo, os problemas fundiários se tornam mais complexos. Além do imbróglio relacionado aos contratos de arrendamentos, adiciona-se à questão das terras devolutas a necessidade de encontrar soluções para sanar uma ação discriminatória inconclusa da década de 1980, bem como para responder às demandas das comunidades tradicionais geraizeiras que lutam pela retomada do seu território, assunto que será abordado na próxima seção.

Enquanto o órgão de terras estadual não sabe o que fazer com as terras relacionadas aos contratos de arrendamentos (Chaves (2015), iniciativas tanto por parte do poder público como da sociedade civil têm sido concretizadas no território Alto Rio Pardo, levando o Estado a reboque. Entre as iniciativas do poder público destacam-se: as unidades de conservação de proteção integral, criadas pelo IEF – o Parque Estadual (PE) Serra Nova e Talhado e o PE de Montezuma; a Reserva Biológica (Rebio) Capão do Santo Antônio, a Rebio do Rução, a Rebio do Palmital, a

Rebio da Mata e a Floresta Municipal Pequizeiros de São Joaquim⁶⁴ criadas pelo município de Santo Antônio do Retiro. Juntas, essas áreas, unidades de conservação, ocupam uma área de 21.267,5 hectares no território.

As iniciativas que partiram da sociedade civil e foram legitimadas pelo poder público são: o Projeto de Assentamento Agroextrativista (PAE) Veredas Vivas, criado pelo INCRA; a Reserva de Desenvolvimento Sustentável Nascentes (RDS) Geraizeiras, criada pelo Instituto Chico Mendes de Biodiversidade (ICMBio); a lei municipal que reconhece a Comunidade Tradicional Geraizeira de Sobrado, o seu território e os modos de vida empreendidos na terra, como de relevante interesse social. Juntas, elas ocupam uma área de 46.077,3 hectares.

A legitimação dessas iniciativas foi resultado da luta do movimento geraizeiro pela retomada das terras tradicionalmente ocupadas, após serem expropriadas pelo Estado no período do PDF. Essas iniciativas e outras, em curso no território, estão alinhadas à perspectiva abordada no estudo inédito de Shankland *et al* (2016) sobre a governança inclusiva da terra, feita com os povos tradicionais da região do Norte de Minas, inclusive do Alto Rio Pardo. Essa perspectiva tem como pilares fundamentais a Convenção 169 da OIT e as DVGTT da FAO, que abordamos no capítulo anterior.

O Programa de Cadastro de Terras e Regularização Fundiária (PCTRF-ARP) é a única iniciativa do órgão de terras estadual que está em curso no território, atualmente. Esse programa almeja, dentre outras coisas, sanear os problemas da ação discriminatória inconclusa oriunda do Programa de Apoio ao Pequeno Produtor Rural da Região Mineira do Nordeste (PAPP), o qual apresentaremos a seguir.

O PAPP é resultado de uma proposta elaborada pelo Governo do Estado de Minas Gerais (SEPLAN/SUDENOR), com a colaboração do INCRA e SUDENE, que foi submetida à apreciação da SUDENE e do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), em 1985, no âmbito do Projeto Nordeste.

O Programa foi estruturado em dois blocos. O primeiro bloco, composto pelo diagnóstico que trata dos problemas e das potencialidades da Região Mineira do

⁶⁴ Essas unidades de conservação de proteção integral foram reservadas pelo poder público a partir dos seguintes decretos estaduais: Reserva Biológica do Ruçã, Decreto nº 42.917, de 26 de setembro de 2002; Reserva Biológica do Palmital, Decreto nº 42.916, de 26 de setembro de 2002; Reserva Biológica da Mata, Decreto nº 42.919, de 26 de setembro de 2002; Floresta Nacional Pequizeiros de São Joaquim, Decreto nº 42.918, de 26 de setembro de 2002; Reserva Biológica do Capão Santo Antônio, Decreto nº 42.949, de 21 de outubro de 2002; Parque Estadual de Serra Nova, Decreto s/n, de 21 de setembro de 2003; e Parque Estadual de Montezuma, no município de Montezuma-MG, Decreto s/n, de 28 de setembro de 2007.

Nordeste, em relação aos pequenos produtores rurais. O segundo bloco, composto por segmentos específicos que tratava das ações do Programa a serem desenvolvidas ao longo de 15 anos, a saber: Ação Fundiária; Recursos Hídricos; Assistência Técnica e Extensão Rural; Geração e Difusão Controlada de Tecnologia; Crédito Rural; Comercialização e Abastecimento; Apoio a Pequenas Comunidades Rurais; Administração; e Planejamento Agrícola, Modelos Típicos de Exploração Agrícola. Aqui, discutiremos apenas sobre o seguimento Ação Fundiária.

Já na introdução do documento, o propósito do PAPP fica claro: “corrigir as deficiências e fracassos dos programas até agora desenvolvidos na Região da SUDENE, onde, a despeito de todos os investimentos públicos ali aplicados, não foi possível sequer solucionar, para não se dizer erradicar, os graves problemas de uma região reconhecidamente pobre e carente” (MINAS GERAIS, 1985, p. 1). Isso demonstra o reconhecimento do Governo do Estado de que a Região Mineira da SUDENE, ao contrário do que foi prometido inicialmente, assistiu ao aumento da pobreza em uma realidade de êxodo rural, exploração do pequeno agricultor e concentração da renda e da terra, agravada com a política de incentivos fiscais que estimulou a criação de empresas agropecuárias e de reflorestamento.

O diagnóstico mostra que, a partir de meados da década de 1970, o padrão de desenvolvimento da região foi alterado, com reflexos profundos em sua estrutura fundiária. O advento da atividade reflorestadora e a introdução de modernas tecnologias em setores rurais até então explorados de forma tradicional contribuíram para aumentar a concentração fundiária, desarticular a pequena produção e expandir o trabalho assalariado. Por conta disso, emergiram na região questões fundiárias, como a grande incidência de posseiros, os conflitos pela posse de terras, a insuficiência em termos de áreas da maioria das unidades produtivas agropecuárias (minifúndios) e a expansão do assalariamento, entre outras, que exigiam soluções capazes de melhorar as condições de vida de parcela considerável da população rural regional (MINAS GERAIS, 1985).

A partir desse contexto, foi estabelecido que a política fundiária para a região deveria ser iniciada pelo conhecimento efetivo das situações dominiais das terras do espaço rural regional. Desse modo, as diferenças entre as áreas legalmente tituladas, áreas ocupadas e devolutas deveriam ser traçadas para que, a partir daí, essas terras fossem demarcadas e tituladas. Assim, foram definidos três objetivos bem claros. O primeiro visava alcançar, por meio de ação discriminatória das terras,

o esclarecimento das situações dominiais (cadastrado) e a consequente regularização de ocupações, para benefício de todos produtores das áreas discriminadas, particularmente os posseiros de baixa renda. Em outras palavras, com o procedimento discriminatório seria possível separar as terras privadas das terras públicas devolutas; arrecadar e destinar as terras devolutas ocupadas aos posseiros e encaminhar as áreas vagas aos trabalhadores sem ou com pouca terra, meeiros, parceiros e arrendatários, promovendo a distribuição das terras do Estado. O segundo objetivo trazia como centro o desenvolvimento institucional da RURALMINAS, com intuito de dotá-la de uma estrutura organizacional, administrativa e de execução que lhe permitisse assumir a implementação das ações propostas, com equipamentos e recursos humanos necessários para tanto. O terceiro objetivo da política fundiária, por sua vez, propunha a formação de um cadastro técnico, a partir dos dados gerados pela ação discriminatória, que tornasse possível o planejamento do desenvolvimento rural regional com base em informações necessárias e atualizadas (MINAS GERAIS, 1985).

O PAPP foi o primeiro programa voltado para a regularização dos pequenos posseiros no Estado e tinha metas bastante ousadas para a época. Em 15 anos, a Ação Fundiária do Programa deveria promover a discriminação de toda área rural dos 42 municípios da Região Mineira da SUDENE, atingindo um total de 10.862.460 hectares, beneficiando 56.705 famílias. Nos primeiros cinco anos, havia a previsão de discriminar 13 municípios prioritários⁶⁵, em uma área de 4.382.640 hectares; além disso, todos os imóveis rurais ali existentes seriam demarcados e titulados, atendendo a 31.009 famílias. No primeiro ano do “Projeto Fundiário I”, como ficou conhecido, apenas o município de Rio Pardo de Minas foi discriminado, com uma área de 608.040 hectares⁶⁶, beneficiando 5.436 famílias. Sua priorização se deu pela conjugação da incidência de posseiros no município e da área média municipal dos imóveis, exclusivamente de posseiros cujas terras mediam menos de 100 ha. De acordo com os dados do INCRA da época, o município de Rio Pardo de Minas

⁶⁵ Os municípios priorizados pela Ação Fundiária do PAPP foram, no Ano I, Rio Pardo de Minas (675.600 ha); no Ano II, Manga (585.600 ha), Itacarambi (256.700 ha), São João da Ponte (212.700 ha), Varzelândia (238.800 ha) e Janaúba (220.700 ha); no Ano III, Janaúba (1.481.000 ha); no Ano IV, São João do Paraíso (344.800 ha), Bocaiúva (573.300) e Itacambira (157.800 ha); no Ano V, Monte Azul (383.200 ha), Mato Verde (81.400 ha) e Porteirinha (324.900 ha).

⁶⁶ Em 1985, o município de Rio Pardo de Minas ainda não tinha sido desmembrado. Para fins da execução dos trabalhos, foram considerados seis distritos: Rio Pardo de Minas - Sede, Serra Nova, Indaiabira, Montezuma, Santo Antônio do Retiro e Vargem Grande do Rio Pardo. Os quatro últimos foram emancipados em 1996.

apresentava a maior incidência de posseiros da região (69,0%), com área média das posses de 29,69 hectares. As informações e documentos sobre Ação Fundiária do PAPP nos permitem concluir que apenas o Projeto Fundiário I, referente ao município de Rio Pardo de Minas, teria sido implementado de fato (MINAS GERAIS, 1985).

O andamento do Projeto Fundiário I ficou a cargo da RURALMINAS que, por sua vez, contratou a empresa carioca, LASA Engenharia, para realizar o cadastramento e demarcação das terras. Os técnicos da empresa sobrevoaram todo o município, utilizando a tecnologia de aerofotogrametria; na sequência, “percorreram as cabeceiras e veredas marcando as posses dos agricultores dos gerais com os marcos de cimento e entregando as tirinhas” – protocolo de habilitação da ação discriminatória. O trabalho de campo foi concluído em 1987 (OLIVEIRA, 2017, p. 86).

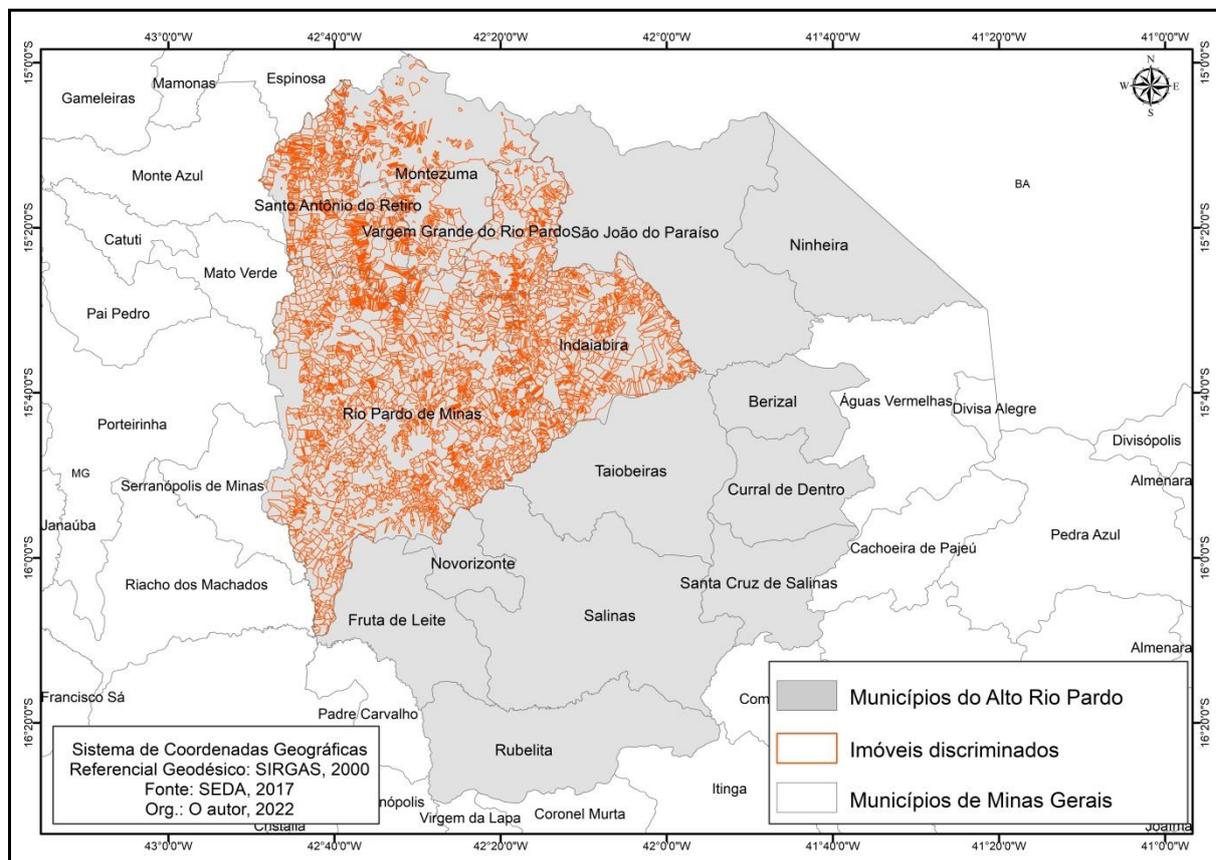
Encerrada a ação discriminatória, a RURALMINAS requereu o registro das terras devolutas discriminadas, no Cartório do Registro de Imóvel (CRI) da comarca de Rio Pardo de Minas, como bens do Estado de Minas Gerais⁶⁷. No entanto, o registro foi negado pelo então oficial do cartório, por considerar inconcluso o processo, fundamentado no fato de que a planta topográfica e o memorial descritivo elaborados não distinguiam as terras particulares das terras públicas. Nessa mesma linha, o atual oficial do CRI, que assumiu o cargo em 2007, afirmou categoricamente em documento enviado ao órgão de terras estadual que: “Havia, assim, e ainda há, confusão entre as terras públicas e as terras privadas” (CRI, 2019, p. 1).

Pelo que podemos compreender, o cerne da negativa de registro das terras devolutas discriminadas está relacionado à mudança do sistema de registro das transcrições das transmissões (até 1976) para o sistema de registro de matrículas (pós 1976). No antigo sistema, com base no indicador pessoal, os limites e as confrontações eram elementos essenciais para o registro, a área não era. Então, havia imóveis, inclusive sem área, que tinham registro válido. No novo sistema, com base no indicador real, a área passa também a ser um elemento essencial para o registro. Assim, cada matrícula representa um único imóvel (e vice-versa); essa lógica dá início ao princípio da unitariedade matricial.

⁶⁷ As informações e os dados referente aos desdobramentos relacionados à ação discriminatória foram fornecidos pelo oficial do CRI, da Comarca de Rio Pardo de Minas.

Quando a ação discriminatória foi feita existiam, na Serventia da Comarca, vários registros antigos sem a descrição da área ou com áreas inferiores à dimensão do imóvel. Em tese, a RURALMINAS realizou o levantamento qualitativo (área medida) de todos os imóveis do município, conforme podemos observar no mapa 3.

Mapa 3: Ação discriminatória da década de 1980



Ao todo foram 7.929 imóveis levantados, incluindo as posses e aqueles correspondentes ao antigo sistema de registro. Entretanto, a conclusão da ação discriminatória simplesmente ignorou o princípio da espacialidade objetiva, obtida a partir deste tipo de levantamento, que deveria distinguir e separar os imóveis entre terra pública ou privada. A RURALMINAS considerou somente o levantamento quantitativo (área registrada) de todos os imóveis registrados na Serventia e a área total das terras discriminadas.

Assim, as terras devolutas foram obtidas em termos quantitativos, ou seja, apenas de forma genérica, pela simples subtração da área total do território discriminado pela área total dos imóveis registrados na Serventia. Isso nos leva a crer que a conclusão da ação discriminatória da RURALMINAS, não se sabe por quais razões, foi conduzida pelo caminho mais fácil da aritmética trivial, e não pelo

que prescreve a legislação. Em síntese, no nosso entendimento, esse seria o ponto central da negativa de registro do CRI.

A negativa de registro das terras devolutas discriminadas em favor do Estado levou à Suscitação de Dúvida pelo oficial do CRI, perante ao Juiz Corregedor da Comarca⁶⁸, que julgou a dúvida procedente, entendendo ter razão o oficial do CRI ao negar o registro pretendido pelo Estado, fundamentando a sentença nas razões expostas pelo registrador. O Estado, por sua vez, recorreu da decisão, no âmbito da Apelação Cível nº 86.106/4, e a 4ª Câmara Cível do TJMG deu provimento ao recurso, determinando o registro das terras devolutas discriminadas.

Em cumprimento à determinação do Tribunal de Justiça, o então oficial do CRI abriu 6 (seis) matrículas e registrou 485.640 hectares em nome do Estado, como mostra a tabela 6.

Tabela 6: Resultado da ação discriminatória oriunda do PAPP.

Matrícula	Município	Área Discriminada (Ha)	Terras Privadas (Ha)	Terras Devolutas (Ha)
4030	Rio Pardo de Minas	215.060	36.517	178.543
3766	Rio Pardo de Minas/Serra Nova	102.012	36.995	65.017
4105	Montezuma	114.467	19.530	94.937
4039	Santo Antônio do Retiro	79.823	5.537	74.286
4010	Vargem Grande do Rio Pardo	49.307	28.645	20.662
3767 ¹	Indaiabira	100.992	48.797	52.195
TOTAL		661.661	176.021	485.640
%		100	26,6	73,4

Fonte: CRI Rio Pardo de Minas, 2020.

¹Convertida na matrícula 5773 do CRI de Taiobeiras, em 11/12/2009.

As matrículas foram abertas a partir de 1995, portanto, mais de 10 anos após o início do PAPP. Nesse diapasão, o quadro fundiário apurado pela ação discriminatória já não era mais o mesmo, fazendo-se necessário uma revisão pelo Estado para dar continuidade à etapa de titulação dos posseiros, como previsto no cronograma de atividades.

No entanto, sob pressão para dar cabo à etapa de titulação, a RURALMINAS expediu 2693 títulos de legitimação de terras até 2000, cerca de 50% da meta estabelecida no Projeto Fundiário I do PAPP, configurando a “primeira onda” de

⁶⁸ A Suscitação de Dúvida foi tratada no âmbito do processo nº 1.283/90.

regularização fundiária direcionada aos pequenos posseiros no Alto Rio Pardo, conforme mostra a tabela 7. Denominamos essa primeira intervenção estatal no território, encerrada em 2000, de Ciclo da RURALMINAS/PAPP.

Tabela 7: Primeira onda de titulação / Ciclo da RURALMINAS/PAPP.

Municípios Discriminados	Títulos Entregues	Área (Ha)
Indaiabira	517	14.168,71
Montezuma	305	6.775,24
Rio Pardo de Minas	1.264	33.005,74
Santo Antônio do Retiro	397	8.299,33
Vargem Grande do Rio Pardo	210	4.608,27
Total	2.693	66.857,30

Fonte: SEAPA, 2014a.

Com a criação do ITER-MG em 2000, iniciou-se um novo ciclo. Uma nova estrutura administrativa foi inaugurada para dar conta dos desafios da gestão das terras devolutas do Estado de Minas Gerais. Nesse período, foi formulado o Programa de Titulação de Terras Devolutas Rurais e Urbanas (PTDRU) com objetivo de regularizar terras devolutas, como o próprio nome indica (COSTA, 2017).

Inicialmente o PTDRU foi implementado somente com recursos do governo estadual, apresentando resultados modestos e limitados a poucos municípios. Em meados dos anos 2000, o programa foi impulsionado com aporte de recursos financeiros do governo federal⁶⁹, que contribuíram para ampliar o alcance do programa e o fortalecimento institucional. A tabela 8 mostra o número de títulos emitidos e entregues em Minas Gerais, no período de 2001 a 2010.

⁶⁹ Pelo menos quatro convênios foram firmados pelo ITER nesse período. Destes, dois foram firmados com o MDA (513.377/2004 e 105/2005) e dois, com o INCRA (13.000/2007 e 1.000/2009). Os convênios firmados com o INCRA tiveram sérios problemas na execução. O convênio 13.000/2007 não cumpriu o objeto pactuado, resultando na devolução dos recursos por parte do Estado, em 2013. O convênio 1.000/2009, por sua vez, cumpriu parcialmente o objeto pactuado, mas os recursos ainda não foram devolvidos pelo Estado.

Tabela 8: Títulos emitidos e entregues em Minas Gerais no Ciclo do ITER/PTDRU.

Anos	Rural	Urbano	Total
2001	549	571	1120
2002	785	563	1348
2003	692	701	1393
2004	547	492	1039
2005	634	319	953
2006	1064	199	1263
2007	2257	1088	3345
2008	6107	1421	7528
2009	13591	1514	15105
2010	14621	13423	28044
Total	40847	20291	61138

Fonte: TCE-MG, 2011

Esses dados revelam um crescimento significativo na emissão de títulos a partir de 2006, época em que foi firmada a parceria com o governo federal, responsável por impulsionar exponencialmente os resultados do PTDRU. Além do aumento na emissão de títulos no período, houve uma expressiva ampliação do programa, alcançando 330 dos 853 municípios do Estado, em 2011 (SEAPA, 2014b; SEAPA, 2014c). O PTDRU atendeu aos 5 municípios discriminados pela RURALMINAS no Alto Rio Pardo. A Tabela 9 mostra o número de títulos emitidos e a área titulada nesses municípios, no período de 2001 a 2011.

Tabela 9: Segunda onda de titulação - Ciclo do ITER/PTDRU.

Municípios Discriminados	Títulos Rurais Entregues	Área (Ha)
Indaiabira	321	8.321,75
Montezuma	57	1.022,36
Rio Pardo de Minas	1.886	51.538,90
Santo Antônio do Retiro	760	9.410,85
Vargem Grande do Rio Pardo	94	1.370,62
Total	3.118	71.664,49

Fonte: SEAPA, 2014d.

Como pode ser verificado, é inegável a expressividade dos resultados do PTDRU e o importante papel exercido pelo ITER no Alto Rio Pardo, que configuram a “segunda onda” de regularização fundiária direcionadas aos pequenos posseiros no Alto Rio Pardo.

Entretanto, por trás desses resultados, como apontou Chaves, havia “uma crescente politização das questões envolvendo as terras devolutas” e “uma forte

ingerência política nos trabalhos desenvolvidos pelo ITER” (CHAVES, 2015, p. 46). Sobre os fatos e as consequências advindas desse processo de politização e ingerência, o autor descreve:

Os trabalhos desenvolvidos pelo instituto nas suas três linhas de ação sofreram alterações com vistas a atender demandas políticas dos prefeitos municipais. A intervenção no órgão de terras foi tão radical que a partir de junho de 2008 o Secretário de Estado passou a acumular, também, o cargo de Diretor Geral do ITER.

Na sequência, seguiram-se diversas denúncias envolvendo má gestão das terras devolutas, titulações fraudulentas e desvios de recursos provenientes de convênios firmados com a União. Esses problemas culminaram na denominada “Operação Grilo” deflagrada pela Polícia Federal, Ministério Público e Receita Estadual em 20 de setembro de 2011. Na oportunidade, o Secretário de Estado foi acusado de chefiar uma quadrilha que se apropriava de terras devolutas em regiões minerárias e, depois, repassava as mesmas para empresas mineradoras. A quadrilha que envolvia prefeitos e diretores do ITER foi denunciada pelo Ministério Público por falsificação de documentos públicos, falsidade ideológica, corrupção ativa, formação de quadrilha e lavagem de dinheiro.

Os prefeitos e os diretores do ITER envolvidos nas irregularidades foram presos durante essa operação policial. O Secretário de Estado para Assuntos de Reforma Agrária juntamente com os demais servidores envolvidos na ação foi exonerado pelo Governador do Estado. Alguns dias depois, um incêndio não esclarecido destruiu parte do arquivo fundiário do Instituto de Terras localizado em Contagem – Minas Gerais (CHAVES, 2015, p. 46).

Com a deflagração da “Operação Grilo”, o ciclo do ITER/PTDRU foi encerrado. Os efeitos dessa operação impactaram profundamente a administração de terras devolutas de Minas Gerais, tanto negativa quanto positivamente.

Do lado negativo, podemos destacar dois efeitos devastadores da operação. O primeiro efeito foi a suspensão imediata das ações de regularização fundiária do Estado em 11 (onze) municípios do Alto Rio Pardo⁷⁰, que teriam sido o foco da grilagem de terras públicas em favor de mineradoras. O embargo permaneceu por 10 anos – de 2011 a 2021. O segundo foi a extinção do ITER-MG em 2013 que, como já afirmamos na seção anterior, teria sido um equívoco diante das questões que envolvem as terras devolutas, para além dos problemas evidenciados pela “Operação Grilo”.

Do lado positivo, o principal efeito foi a retomada do programa de regularização de terras devolutas rurais pela SEDA (2015/2018), atualmente conduzido pela SEAPA (a partir de 2019), no âmbito do Estado, exceto nos onze municípios do Alto Rio Pardo foco da operação. Para retomar as ações de

⁷⁰ Os municípios embargados pela “Operação Grilo” foram: Salinas, Rubelita, Fruta de Leite, Padre Carvalho, Santa Cruz de Salinas, São João do Paraíso, Vargem Grande, Rio Pardo de Minas, Indaiabira, Santo Antônio do Retiro e Ninheira.

regularização nesses municípios, a SEDA formulou o Programa de Cadastro de Terras e Regularização Fundiária (PCTRF-ARP), em parceria com o MDA, viabilizado por meio de convênio, em 2015⁷¹.

Direcionado à região de maior concentração de terras devolutas de Minas Gerais, o PCTRF-ARP apresenta objetivo e estratégia de ação alinhados ao conceito de governança de terras, ou seja, a administração fundiária com participação da sociedade (REYDON *et al* 2017). O objetivo do programa é realizar o cadastramento georreferenciado por “varredura”⁷² e ampliar a regularização fundiária de imóveis rurais em terras estaduais devolutas oriundos de ações discriminatórias e situados nos municípios de Rio Pardo de Minas e Santo Antônio do Retiro, priorizando agricultores familiares e contribuindo para o desenvolvimento regional. Sua estratégia de ação visa ao fortalecimento das parcerias em diversas instâncias institucionais e à participação efetiva de todos os atores envolvidos no processo, em uma perspectiva de desenvolvimento que promova transformação da realidade (SEDA/MDA, 2015).

O PCTRF-ARP foi formulado a partir de dois desafios bem delineados. O primeiro desafio foi responder aos diversos problemas apontados pelo MPE, visando o fim do embargo imposto no âmbito da “Operação Grilo”. O segundo foi apresentar uma nova metodologia de trabalho para concluir definitivamente a ação discriminatória iniciada pela RURALMINAS na década 1980, que ainda permanece inconclusa. A tabela 10 mostra a relação das terras devolutas arrecadadas, regularizadas e o remanescente nos municípios discriminados pela RURALMINAS, após a suspensão das ações de regularização fundiária em 2011.

Tabela 10: Quadro atual das terras devolutas nos municípios discriminados.

Matrícula	Município	Terras Dev. Arrecadadas (Ha)	Terras Dev. Regularizadas (Ha)	Terras Dev. Remanescente (Ha)
4030	Rio Pardo de Minas	178.543	54.667	123.876

⁷¹ Com a extinção da SEDA e do MDA, o convênio 822601/2015 foi sub-rogado, figurando como partes atualmente a SEAPA, pelo Estado; e o INCRA-MG, pela União.

⁷² A metodologia de varredura fundiária territorial possibilita o levantamento de todos os imóveis rurais e a qualificação das ocupações existentes em determinada área de atuação, resultando no amplo conhecimento da malha fundiária.

3766	Rio P. Minas/Serra Nova	65.017	5.558	59.459
4105	Montezuma	94.937	12.980	81.957
4039	Santo Antônio do Retiro	74.286	12.857	61.429
4010	Vargem Grande do Rio Pardo	20.662	5.189	15.473
3767 ¹	Indaiabira	52.195	279	51.916
TOTAL		485.640	91.530	394.110
%		100%	18,8%	81,2%

Fonte: CRI Rio Pardo de Minas, 2020.

¹ Convertida na matrícula 5773 do CRI de Taiobeiras, em 11/12/2009.

Os dados dos CRIs de Rio Pardo de Minas e de Taiobeiras revelam que dos 485 mil hectares de terras devolutas arrecadadas pela ação discriminatória, ainda permanece um remanescente de aproximadamente 395 mil hectares em nome do Estado, que carece de um cadastro de terras capaz de promover sua destinação e regularização. Esse montante representa mais de 80% das terras devolutas arrecadadas e cerca de 60% da área total do território desses municípios (CRI, 2019).

Nesse remanescente estão inseridas as posses de posseiros, os territórios reivindicados pelas comunidades tradicionais, as terras arrendadas pelo Estado (73.809,7 ha), as unidades de conservação (59.444,8 ha), os projetos de assentamento (5821,0 ha), as áreas urbanas dos municípios (2.735,5 ha) e as estradas e rodovias (6.539,8 ha). (SEDA/MDA, 2015)

Nesse cenário, ainda que o Estado tenha titulado 138.521 hectares de terras aos posseiros, durante os ciclos da RURALMINAS e do ITER-MG, o esforço governamental ainda não foi traduzido plenamente em registros, pois apenas 91.530 hectares dessas terras foram regularizados. Isso sugere que a administração de terras devolutas exercida no Alto Rio Pardo estava “andando em círculos”, visto que cadastrava-se, titulava-se, mas não se registrava os títulos, em ambos os ciclos anteriores. Além disso, nas palavras do oficial do CRI, “ainda existem imóveis registrados e não identificados, antes do processo Discriminatório Administrativo de Terras Devolutas, isto é, com titulações em sobreposição, que poderá gerar inúmeros conflitos” (CRI, 2019, p. 4).

É com base nesse quadro exposto que podemos considerar esses municípios como o maior “vazio fundiário” do estado de Minas Gerais. Obviamente, essa expressão não está relacionada com a ausência de ocupação humana nas terras desses municípios, mas com a falta de uma governança responsável das terras devolutas por parte do governo estadual. O Estado simplesmente ignorou até 2015,

isto é, por 30 anos, a necessidade de concluir o procedimento discriminatório iniciado em 1985.

Em documento enviado ao órgão de terras recentemente, o oficial do CRI da comarca de Rio Pardo de Minas deixa claro a confusão entre as terras públicas e privadas nesses cinco municípios. Em suas palavras, “o quadro atual da situação fundiária na Comarca de Rio Pardo de Minas, do nosso ponto de vista, talvez seja o pior de todos os tempos” (CRI, 2019, p. 4).

Essa confusa realidade fundiária motivou a formulação do PCTRF-ARP, pela SEDA, em 2015, com o objetivo de construir um novo cadastro de terras georreferenciado nos termos da Lei Federal 10.267/2001, considerando o quadro fundiário da época, a destinação e a ocupação de terras devolutas na área discriminada pela RURALMINAS para, na sequência, retomar as ações de regularização fundiária no território, por meio da Lei Estadual 11.020/1993.

A proposta inicial do PCTRF-ARP submetida ao MDA contemplava os cinco municípios discriminados, com as seguintes metas: 506.979,3 hectares geocadastrados, 14.300 imóveis geocadastrados e 11672 imóveis titulados. No entanto, por limitações orçamentárias, o alcance do Programa foi reduzido. A proposta final pactuada ficou restrita a apenas dois municípios, Rio Pardo de Minas e Santo Antônio do Retiro, com as seguintes metas: 307.997,7 hectares geocadastrados, 8.703 imóveis geocadastrados e 7103 imóveis titulados, detalhada na tabela 11.

Tabela 11: Indicadores e metas do programa por município.

Municípios	Área (km²)	Indicadores	Meta
Rio Pardo de Minas	3.117,4	Imóveis cadastrados	6.790
		Área cadastrada (ha)	233.100,7
		Posses tituladas	5.542
Santo Antônio do Retiro	796,29	Imóveis cadastrados	1.913
		Área cadastrada (ha)	74.897,0
		Posses tituladas	1.561

Total	3.913,7	Imóveis cadastrados	8.703
		Área cadastrada (ha)	307.997,7
		Posses tituladas	7.103

Fonte: SEDA/MDA (2015).

O PCTRF-ARP marca o início de um novo ciclo de intervenção estatal no território, que denominamos de “ciclo da SEDA/SEAPA”. Os resultados preliminares do programa serão apresentados no Capítulo III. Na próxima seção, abordaremos sobre o processo de territorialização e o protagonismo das comunidades geraizeiras do Alto Rio Pardo na luta pela retomada de seus territórios tradicionalmente ocupados.

2.4 Comunidades Tradicionais Geraizeiras

As comunidades geraizeiras do Alto Rio Pardo integram o mosaico de povos e comunidades tradicionais presentes nas paragens do sertão mineiro. Carlos Alberto Dayrell (2019), em sua tese de doutorado, descreveu com maestria a diversidade das populações tradicionais existente em Minas Gerais – apanhadores de flores sempre-vivas, catingueiros, geraizeiros, indígenas, quilombolas sanfranciscanos, vazanteiros e veredeiros. Antes de tratarmos das comunidades tradicionais geraizeiras, abordaremos brevemente sobre os conceitos de território, territorialidade, desterritorialização e reterritorialização.

Os conceitos de território e espaço ainda são bastante confundidos na linguagem cotidiana. No meio acadêmico, há uma preocupação em indicar a precedência entre essas entidades. Enquanto para uns, o território viria antes do espaço; para outros, o contrário é que é verdadeiro (SANGUIM, 1977; RAFFESTIN, 1980, 1993 *apud* SANTOS e SILVEIRA, 2001).

Historizando a discussão, território é um conceito sistematizado pela Geografia Política. Inicialmente Friedrich Ratzel o definiu território como o espaço sobre o qual se exerce a soberania do Estado. Depois, Claude Raffestin (1980), a partir de uma leitura político-administrativa, abordou território como o espaço físico onde se localiza uma nação. Apesar dessa noção de território ter predominado na geografia por um longo tempo, o autor não ignorou sua base cultural, ao afirmar que “o território é uma reordenação do espaço no qual a ordem está em busca dos

sistemas informacionais dos quais dispõe o homem enquanto pertencente a uma cultura” (RAFFESTIN, 1980; RATZEL, 1988 *apud* HAESBAERT, 2003, p. 14).

No campo da Sociologia, Caio Prado Júnior (1987), na obra *História Econômica do Brasil*, utiliza-se da vertente econômica para explicar as transformações ocorridas no espaço brasileiro. O território, nessa perspectiva, é sempre visto como porção territorial, palco dos acontecimentos econômicos e das transformações vivenciadas pela sociedade. Na obra mencionada, os ciclos econômicos e as transformações do território mobilizadas em razão da economia são as vertentes predominantes na abordagem do autor.

Na Antropologia, Paul Little define 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” (LITTLE, 2018, p. 253). O autor mostra, na perspectiva de Casimir (1992), como a territorialidade “é uma força latente em qualquer grupo, cuja manifestação explícita depende de contingências históricas” (LITTLE, 2018, p. 253). A partir das ideias de Little, entende-se o conceito de território como um produto histórico de processos sociais e políticos que surge das condutas de territorialidade de um grupo social. Assim, esta pode ser considerada a expressão do território. Isso demonstra a íntima relação de dependência entre ambos.

Retornando ao campo da Geografia, é importante destacar as contribuições de Paul Claval, Milton Santos e Rogério Haesbaert, nos debates epistemológicos. Claval foi um dos primeiros geógrafos a ampliar a compreensão de território, a partir de três concepções (controle e poder, realidade social e simbólica), salientando que, para as sociedades primitivas, a terra é poder, pois ela é origem, presença e força sobrenatural (CLAVAL, 1996). Dessa maneira, o autor reconhece, de um lado, as compreensões pioneiras defendidas por Ratzel e Raffestin, por meio da concepção de controle e poder de território; mas, de outro lado, apresenta duas novas compreensões (realidade social e simbólica) que, para além da noção de Estado-nação, vão expressar elementos inerentes à territorialidade.

A identidade tem um papel importante no processo de territorialização. Para Claval, esse elemento poderá sofrer variações a depender do suporte territorial de identidade ao qual a população estiver submetida. O autor argumenta que, no suporte territorial de identidade mais simples, contínuo e exclusivo, em que o grupo social se desenvolve em um espaço, evitando o contato e todo intercâmbio entre

outros grupos, “a territorialidade se exprime em termos de extensão”, ou seja, o contato entre os grupos se dá em situações de conflitos e em lugares neutros, como os mercados, as áreas cerimoniais e de peregrinação. Já no suporte territorial de identidades mais complexas, descontínuo ou não, mas também exclusivo, em que a construção do eu e do nós não é ameaçada pelo contato entre os grupos, “a territorialidade se exprime mais em termos de polaridade que de extensão”. Nesse caso, o que é levado em consideração é a dimensão simbólica (CLAVAL, 1996, p. 17).

Santos e Silveira (2001), na obra *O BRASIL – Território e Sociedade no início do século XXI*, cunharam o conceito de “território usado” como “sinônimo de espaço geográfico”. Essa categoria trata-se de uma proposta empírica que “aponta para a necessidade de um esforço destinado a analisar sistematicamente a constituição do território” (SANTOS; SILVEIRA, 2001, p. 20). O uso do território está relacionado com a divisão territorial do trabalho, que estabelece “uma hierarquia entre lugares e redefine, a cada momento, a capacidade de agir das pessoas, das firmas e das instituições”. Os autores argumentam que o “meio técnico-científico-informacional” constitui um fator determinante para definir o uso e a diferenciação do território, sobretudo, em escala regional e nacional (SANTOS; SILVEIRA, 2001, p. 21).

Nessa perspectiva, o “território usado” pode ser definido pela implantação de infraestrutura (sistemas de engenharia) e pelo dinamismo da economia e da sociedade. Os movimentos da população, a distribuição da agricultura, da indústria e dos serviços e o arcabouço jurídico institucional configuram as funções do novo espaço geográfico. Outro elemento importante que deve ser levado em conta na definição do “território usado” é o mercado externo, pois ele é capaz de orientar os investimentos em sistemas de engenharia, nos serviços e na organização do trabalho para o comércio exterior, o que afeta a competitividade entre os atores. Para manter a competitividade em um nível equilibrado, utiliza-se da “regulação política do território” e da “regulação do mercado pelo território”. “O resultado é a criação de regiões do mandar e regiões do fazer” (SANTOS; SILVEIRA, 2001, p. 22).

Refletindo sobre a territorialidade, os autores supracitados classificam-na como “sinônimo de pertencer àquilo que nos pertence”. Trata-se de um sentimento de exclusividade e limite que ultrapassa a raça humana, alcançando os próprios animais, e prescinde da existência de Estado. Para eles, “a territorialidade humana

pressupõe também a preocupação com o destino, a construção do futuro, o que, entre os vivos, é privilégio do homem” (SANTOS; SILVEIRA, 2001, p.19).

Em um contexto de disputa em torno do discurso de desterritorialização, Rogério Haesbaert deu sua contribuição para a ampliar a compreensão de território. O autor apresenta uma polissemia de concepções com diferentes enfoques, que se verificam em três vertentes básicas (jurídico-política, cultural(ista) e econômica ou economicista) e em duas vertentes mais antigas e em desuso (natural(ista) e “biologicista”). Partindo desse arcabouço, Haesbaert vai construir sua própria noção de território, buscando um ponto de equilíbrio entre o privilégio da dimensão política e o desprezo da dimensão simbólica-cultural, inspirado nas ideias de território e territorialidade de Friedrich Ratzel, Robert Sack e Claude Raffestin (HAESBAERT, 2003).

Apoiado na distinção entre domínio e apropriação do espaço, de Lefebvre, Haesbaert propõe que:

o território envolve sempre, ao mesmo tempo (...), uma dimensão simbólica, cultural, através de uma identidade territorial atribuída pelos grupos sociais, como forma de ‘controle simbólico’ sobre o espaço onde vivem (sendo também, portanto, uma forma de apropriação), e uma dimensão mais concreta, de caráter político-disciplinar: a apropriação e ordenação do espaço como forma de domínio e disciplinarização dos indivíduos (HAESBAERT, 2003, p. 14).

A partir dessa compreensão, o autor estendeu a noção de território e situou o conceito historicamente, distinguindo o “território tradicional”, marcado pela relação entre identidade cultural e controle espacial; os “territórios-rede moderno”, representado, no caso, pelos Estados-nações mundialmente integrados; e a “multiterritorialidade”, como a marca da pós-modernidade contemporânea. (HAESBAERT, 2003)

Os distintos conceitos de território refletem diretamente na variedade de leituras do que se entende por desterritorialização. Haesbaert reconhece duas grandes abordagens sobre a temática da desterritorialização: uma que compreende “território como espaço físico, substrato material da atividade humana”, e outra que compreende “território como locus de relações de poder e estratégias identitárias” (HAESBAERT, 2003, p. 15). A leitura de desterritorialização considerada neste trabalho, compreendida a partir do conceito de “território tradicional” e dessa última abordagem, está “vinculada ao desenraizamento e ao enfraquecimento das identidades territoriais” (HAESBAERT, 2003, p. 17). Os territórios desterritorializados

tendem a perder o seu sentido simbólico, na medida em que os laços e afetos com o *locus* não são mais desenvolvidos pelas pessoas.

Haesbaert ressalta que uma das principais propriedades do processo de desterritorialização é sua vinculação a determinadas escalas. Assim, segundo o autor, o que, em um nível escalar, é percebido como processo desterritorializador, em outro nível pode ser visto como reterritorializador, ou seja, como se trata de um processo concomitante, é preciso que ele seja interpretado em diversas escalas.

Pelo exposto, compreendemos que o território é formado a partir do espaço e é produzido pela ação humana ao longo de gerações. Cada grupo social possui sua própria forma de produzir o território. O esforço coletivo no processo de territorialização gera a territorialidade (LITTLE, 2002), que pode ser considerada a gênese do território. A História e a Antropologia revelam muitas evidências de que formas primitivas de organização social, como, por exemplo, grupos tribais e clãs nômades, evoluíram ao nível de organizações mais complexas, como nações e Estados-nações. Ao longo de gerações, esses grupos desenvolveram as suas próprias formas de produzir o território, expressar a territorialidade e passaram por processos de desterritorialização e reterritorialização, graças ao elemento identitário⁷³.

Isto posto, voltemos agora às comunidades tradicionais geraizeiras do Alto Rio Pardo. Essas comunidades foram estudadas por autores, como Dayrell (1998), Pozo (2002), Nogueira (2009), Brito (2006, 2013), Chaves (2015) e outros, que contribuíram para ampliar a compreensão da dinâmica social, política, econômica e territorial do mundo geraizeiro. Para discorrer sobre essas comunidades, pedimos licença a esses autores para darmos ênfase aos estudos recentes realizados pelos geraizeiros: Moisés Dias Oliveira (2017), Jonielson Ribeiro de Souza (2017), João Marques Chiles (2018) e Aldinei Sebastião Dias Leão (2021), que são pesquisadores nativos do Alto Rio Pardo.

⁷³ Uma aplicação prática dos conceitos apresentados nesta seção, pode ser exemplificada a partir da conhecida história do povo Hebreu, registrada no livro sagrado dos cristãos, a Bíblia Sagrada; dos judeus, a Torá; e dos muçumanos, o Alcorão. O processo de territorialização do povo Hebreu começa com a chegada do clã, liderado pelo patriarca Abraão, à terra de Canaã, gerando uma territorialidade baseada em laços de parentesco e na religião. Durante a terceira e quarta geração do patriarca, Jacó e seus filhos, uma forte seca assolou a terra de Canaã e forçou a migração de todo o clã para o Egito, consumando um processo de desterritorialização involuntário. Ao longo de 400 anos vivendo no Egito sob regime de escravidão, o clã preservou sua identidade e a reproduziu socialmente por muitas gerações, formando o povo Hebreu. A saga do êxodo, liderada por Moisés, os conduziu de volta à “terra prometida”, ou seja, ao seu “território tradicional”, representando o processo de reterritorialização.

Em relação ao conceito de povos e comunidades tradicionais, Oliveira concorda com a definição de Costa Filho (2013), segundo o qual, “povos e comunidade tradicionais são 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” (COSTA, 2013 *apud* OLIVEIRA, 2017, p. 20). Essa definição dá sentido, significado e posiciona a comunidade tradicional em uma sociedade mais ampla.

Oliveira salienta que o conceito de comunidade tradicional deve ser entendido para além da oposição iluminista entre o tradicional e o moderno, na qual o tradicional significaria algo do passado, atrasado, que não evoluiu ou não acompanhou as rodas do progresso. Pelo contrário, o autor considera que a tradição é capaz de se reinventar e de se refazer a partir de diversas maneiras de articular os contextos e as conjunturas vividas pelos sujeitos tradicionais na luta por reconhecimento e direitos (OLIVEIRA, 2017, p. 20).

Na perspectiva dos autores nativos, as origens das comunidades tradicionais geraizeiras remontam ao tempo do povoamento da região. Oliveira (2017), Chiles (2018) e Leão (2021) apontam que essas comunidades teriam sido originadas a partir da mistura, nem sempre pacífica, entre portugueses, indígenas e africanos. As contribuições de cada um desses povos para a formação das comunidades geraizeiras no Alto Rio Pardo foram descritas por Chiles:

Os portugueses foram os dominantes e, como tais, impuseram sua língua, sua religião, crenças, músicas etc. Os africanos mesmo que chegaram de mãos vazias - ou com algumas sementes, - contribuíram com a musicalidade, mitos e quando tinham oportunidade tornavam-se hábeis ferreiros, alfaiates, sapateiros, marceneiros, contadores e reproduziram suas tecnologias, como por exemplo, o pilão. Dos índios, a contribuição veio da incorporação na sociedade que se estruturava, aparte referente à alimentação, não só das plantas domésticas, mas no que se refere ao aproveitamento dos recursos nativos, tanto vegetais como animais, aos recursos da medicina natural e também suas tecnologias. Tudo isso misturado num balaio firma-se como base da cultura das hoje chamadas comunidades geraizeiras (CHILES, 2018, p. 33).

O processo de territorialização vivenciado pelas comunidades tradicionais geraizeiras ocorreu por mais de dois séculos (SOUZA, 2017), com início no final do ciclo do ouro, quando grandes contingentes de pobres⁷⁴ se dispersaram pela vastidão do território Alto Rio Pardo se assentando em terras “gerais”, ou seja, aquelas “sem senhor” ou tidas como “terras livres” (LEÃO, 2021; CHILES, 2018;

⁷⁴ Esse grande contingente de pessoas pobres foi denominado de “desclassificados do ouro”, por Nogueira (2009), e “despossuídos”, por Neves (2003).

SOUZA, 2017). Leão, citando Vasconcellos, registra como foi essa grande dispersão. Com a decadência do ciclo aurífero, o “povo desce das montanhas e espalha-se pelos campos, trocando as minas pelas gerais” (VASCONCELLOS, 1968 *apud* LEÃO, 2021, p. 38).

A imensidão dos gerais e das chapadas, conhecidos como planaltos na perspectiva geográfica, dominam a paisagem do bioma cerrado. Os gerais, grosso modo, são separados pelas encostas e vales (planícies), constituindo ambientes distintos. Para os geraizeiros, esse é um ambiente de uso comum, onde são desenvolvidos a criação de gados na solta e o extrativismo, que complementam a prática da agricultura nos vales (brejos e veredas) e encostas, sob regime de posse familiar, em que se estabelece a moradia e o policultivo (OLIVEIRA, 2017; SOUZA, 2017). Desse modo, como afirmou Oliveira, “o que a topografia separa o Geraizeiro integra na sua reprodução material e simbólica. Os gerais e as veredas se comunicam e interagem para garantir a vida das comunidades geraizeiras” (OLIVEIRA, 2017, p. 22). Para o autor, a comunidade geraizeira é o lugar para se viver, não uma fazenda como é definida pela racionalidade capitalista.

Os habitantes dos gerais do Alto Rio Pardo foram denominados de geraizeiros pela cultura e por contraste (CHILES, 2018). As relações de alteridade destes com os catingueiros consolidaram uma identidade histórica (DAYRELL, 1998; NOGUEIRA, 2009). Indo um pouco além, Souza traça a identidade atual dos geraizeiros a partir da alteridade e do antagonismo e explica:

A alteridade, em relação aos Caatingueiros, manifesta as diferenças identitárias em relação a outro grupo populacional, mas numa reprodução de laços de sociabilidade aceitos mutuamente, ainda que contrastivos. Já o antagonismo é manifestado frente aos empreendimentos econômicos e seus representantes numa relação conflituosa, de disputa, de oposição manifesta politicamente. É a partir dessa relação antagônica que surge a necessidade entre os Geraizeiros, enquanto meio de defesa, retomada territorial e luta por direitos, de reafirmarem sua identidade, inclusive através processos formais de autorreconhecimento identitário (SOUZA, 2017, p. 106).

A partir de sua experiência de vida, Oliveira (2017), que se autodefine como geraizeiro, descreve este sujeito social:

Ser geraizeiro era ser pobre e atrasado na visão dos de fora. Mas, nos últimos tempos, o geraizeiro vem se ressignificando e encontrando valor em sua identidade: de geraizeiro cacunda de limbrina, "comedor de farinha" ou geraizeiro "mandioca puba", para uma postura de autovalorização e reivindicação de direitos. Atualmente, este sentimento depreciativo e preconceituoso está dando lugar a outra conotação: a de que ser geraizeiro é conhecer os mistérios do Cerrado, é saber se relacionar bem com o outro e com a natureza, é ter uma produção diversa, é viver em comunidade,

cantar reisados e ser solidário com os irmãos de comunidades (OLIVEIRA, 2017, p. 23).

Os elementos da identidade geraizeira estão impressos no território tradicional. O território geraizeiro é classificado por Brito (2006) como misto, já que coexiste nesse espaço dois modos distintos de se relacionar com a terra. O primeiro consiste no regime de posse da terra de uso particular, utilizado pela unidade familiar para moradia e o policultivo, nas partes baixas (veredas, brejos, tabuleiros); o segundo compreende o regime de posse da terra de uso comum, utilizado pela comunidade para o extrativismo e a criação de gado na solta, nas partes altas (os gerais ou as chapadas) (BRITO, 2016; OLIVEIRA, 2017; SOUZA, 2017).

Essa característica do território geraizeiro é fundamental para compreender sua territorialidade (LITTLE, 2018). A essa forma própria de fazer, viver e organizar o espaço, baseado em relações com o ambiente, interpessoais e intercomunitárias, Leão denominou de “modus vivendi dos geraizeiros”. Esse *modus vivendi* perpetuou-se por muito tempo nas paragens do Alto Rio Pardo (LEÃO, 2021, p. 44).

A lógica do *modus vivendi* dos geraizeiros foi interrompida a partir na década de 1970, pelo Programa Distrito Florestais, patrocinado pela SUDENE e pelo Estado de Minas Gerais, como descrevemos na seção anterior. Em síntese, para a implementação do PDF, o Estado, por meio da RURALMINAS, demarcou, apossou e arrendou as terras de uso comum dos territórios geraizeiros – as terras de gerais ou chapadas – para empresas interessadas em explorar a monocultura de eucalipto. Isso resultou no processo de expropriação, encurralamento (LEÃO, 2021) e desterritorialização (HAESBAERT, 2003) sofrido pelas comunidades geraizeiras do Alto Rio Pardo.

Para conferir legitimidade aos arrendamentos, o Estado considerou as áreas arrendadas como “terras devolutas”, nos termos do art. 3º da Lei de Terras de 1850, e não como “campos de uso comum dos moradores”, conforme o art. 5º, parágrafo 4º da mesma lei (LEÃO, 2021). Assim, ao considerar as terras de uso comum tradicionalmente ocupadas pelos geraizeiros como terras devolutas, “o Estado ignora a existência do direito dos seus ocupantes ancestrais e seu regime específico de propriedade e ocupação e que já mantinham uma dinâmica centenária de relação e usufruto social e econômico daquele território” (BRITO, 2006 *apud* LEÃO, 2021, p. 49).

No início dos anos 2000, acontece a “quebra da dormência” de uma “resistência velada” das comunidades geraizeiras, que se transforma em uma “resistência reivindicatória” (BRITO, 2012). É também nesse período que alguns contratos de arrendamentos começaram a vencer, estimulando ainda mais a luta pela retomada dos territórios tradicionalmente ocupados. As primeiras conquistas dessa luta já fazem parte da realidade de 5 (cinco) comunidades geraizeiras do Alto Rio Pardo.

A comunidade de Vereda Funda, em Rio Pardo de Minas, retomou oficialmente as suas terras em 2013. A regularização fundiária do território se deu com a criação do Projeto de Assentamento Agroextrativista (PAE) “Veredas Vivas”, pelo INCRA⁷⁵, em uma área de 4.906 hectares doados pelo Estado de Minas Gerais, para fins de reforma agrária.

No ano seguinte, as comunidades de Água Boa II, em Rio Pardo de Minas; Vale do Guará, em Vargem Grande do Rio Pardo; e Roça do Mato, em Montezuma, também retomaram oficialmente os seus territórios. Depois de quase 15 anos de luta, as suas terras tradicionalmente ocupadas foram contempladas com a criação da Reserva de Desenvolvimento Sustentável (RDS) “Nascentes Geraizeiras”⁷⁶, em uma área de 38.177 hectares, sob gestão do ICMBio.

A comunidade de Sobrado protagonizou em 2015, depois de 12 anos de luta, a construção de uma Lei Municipal⁷⁷, que dispõe sobre o reconhecimento da Comunidade Tradicional Geraizeira de Sobrado e a proteção do seu território e de seu modo de vida, tidos como patrimônio cultural material e imaterial sujeito à salvaguarda, proteção e promoção. O território reconhecido e protegido pelo município contempla uma área de 2.993 ha. Essa iniciativa nasceu da necessidade de defender as águas, cujas áreas de recarga também eram de uso tradicional de extrativismo e da solta de gado. Assim, a estratégia foi buscar autonomia e segurança jurídica para a comunidade se reproduzir socialmente (OLIVEIRA, 2017, p. 40).

Seguindo a pegada da comunidade de Sobrado, as comunidades de Moreira e Baixa Grande deram passos largos em busca do reconhecimento municipal. Em 2021, ambas construíram uma minuta do projeto de lei e apresentaram ao executivo

⁷⁵ O PAE Veredas Vivas foi criado pela Portaria INCRA-MG nº 24, de 24 de setembro de 2013.

⁷⁶ A RDS “Nascentes Geraizeiras” foi criada pela Presidência da República, por meio de decreto, em 13 de outubro de 2014.

⁷⁷ Lei Municipal nº 1.629, de 10 de abril de 2015.

municipal. O território das duas comunidades é autodemarcado e abrange uma área de 1.850 e 1.734 hectares, respectivamente (LEÃO, 2021).

Na perspectiva de Haesbaert (2003), a criação do PAE “Veredas Vivas”, da RDS “Nascentes Geraizeiras” e da Lei Municipal que reconhece e protege o território da comunidade de Sobrado representa a materialização do processo de reterritorialização empreendido pelas comunidades geraizeiras, ou seja, é “o tempo da retomada” em curso no Alto Rio Pardo. Outras comunidades da região têm buscado o reconhecimento e a regularização oficial dos seus territórios. É o caso das comunidades de Raiz, Moreira, Baixa Grande e Pindaíba que já deram o primeiro passo, a partir da autodemarcação do seu território tradicionalmente ocupado. Além disso, elas receberam do Estado a certidão de autodefinição que as reconhece formalmente como comunidade tradicional geraizeira, nos termos da Lei Estadual 11.247/2014. No contexto de luta pelo reconhecimento, vale também destacar a comunidade quilombola de Peixe Bravo, certificada pela Fundação Palmares, que reivindica a regularização do seu território tradicional ao INCRA, com base em relatório antropológico ainda sob análise no Instituto.

Se na década de 1970 as comunidades foram ignoradas, expropriadas e desterritorializadas pelo Estado, a realidade atual é bem diferente. As conquistas recentes, a rede de apoio construída, o marco legal e institucional, as iniciativas em curso e a capacidade de mobilização mostram que as comunidades tradicionais geraizeiras reafirmaram sua identidade, a partir do antagonismo (SOUZA, 2017), para lutar pelos seus direitos. Desse modo, o caminho a ser percorrido para alcançar uma governança responsável da terra no Alto Rio Pardo, que passa necessariamente pela destinação das terras devolutas arrendadas na época do Programa Distritos Florestais, deve incluir as comunidades tradicionais geraizeiras nos espaços de decisões.

CAPÍTULO III – A GOVERNANÇA DE TERRAS NO MUNICÍPIO DE RIO PARDO DE MINAS

O município de Rio Pardo de Minas está situado no semiárido do Estado de Minas Gerais. O município ocupa uma área territorial de 3.117,675 km² (311.767,5 hectares) e possui uma população estimada de 31.117 pessoas, em 2021. Desta, estima-se que 17.407 (56,3%) residam na Zona Rural. Esse dado demonstra uma diferença em relação à média dos municípios do Estado (15%) e do Território (44%). À exceção de Taiobeiras e Salinas, os demais municípios do território, juntos, possuem uma média de 59% da população no meio rural. Os números do Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM) da cidade apontam que houve um crescimento entre de 0,262, em 1991, para 0,624, em 2010 (SOUZA, 2017; MDA, 2015; IBGE, 2010; VIEIRA *et al*, 2017).

O Censo Agropecuário (2017) dispõe que mais de 80% dos 3.429 estabelecimentos rurais do município pertencem a agricultores familiares. Além dessa porcentagem expressiva, a importância da agricultura familiar está expressa na composição do Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural Sustentável (CMDRS). De acordo com a Lei Municipal 1699/2019, $\frac{2}{3}$ (dois terços) dos membros do CMDRS deve ser de representantes dos agricultores familiares e trabalhadores assalariados rurais. Cada uma das 19 microrregiões do município e o Sindicato dos Trabalhadores Rurais elege o seu representante, totalizando 20 (vinte) membros. A tabela 12 mostra a relação das microrregiões municipais com as suas respectivas comunidades rurais.

Tabela 12: Microrregiões instituídas pelo CMDRS de Rio Pardo de Minas.

Microrregião	Comunidades Rurais
Teiú	Teiú, Fetal, Corisco e Bonito
Peri-Peri	Vão, Laranjeiras, Peri-Peri, Atoleiro Santana, Assentamento Riacho, Barra do Riacho dos Cavalos
Mato Grosso	Mato Grosso I e II, Brejo Grande, Salto, Areião, Gado Bravo, Taquara e Barra do Mato Grosso
Aurora	Aurora, Curralinho e Rocinha
Jardim	Jardim, Riachinho I e II, Vereda Funda e Porcos
Nova Aurora	Nova Aurora, Forquilha, Pindaíba, Espírito Santo, Simão Guedes, Peixe Bravo I e II
Sede I	Atoleiro, Cancela, Barreirinho, Barreiro e Tombador
Santana	Cocos Santana, Coruja, Tapera, Travessa da Santana, Lagoa Seca,

	Santana I e II
Palmeiras	Palmeiras, Tingui, Barreiro, Traíras, Catulé, Brejinho, Catanduva, Galheiros, Vereda Cumprida
Serra Nova	Serra Nova, Barra do Córrego, Tatu, Baixa Grande, Ilha das Cabras, Vereda da Onça, Beira do Rio, Chácara e Moreira
Traçadal	Traçadal, Cedro, Santa Bárbara, Roça Grande, Riacho de Areia, Boa Vista e João Correio
Sede II	Sobrado, Curral Novo, Chácara e Jacu Japuré
Prata	Pradinho, Chibiu, Terra Quebrada, Ribeiro, João de Barro, Vista Alegre, Jambreiro e Prata
Carrascão	Carrascão, Curral de Pedra, Natanael e Rio da Cruz
Araçá	Ribeirão Curralinho, Olhos D'água, Jaguaripe, Passagem do Meio, Vereda Grande e Araçá
Santa Maria	Santa Maria, Barra de Sta. Maria, Brejo Grande, Lagoa Vermelha, Monte Alegre I e II
Raiz	Riacho dos Cavalos, Taquara, Baixinha, Brejos, Gênio e Raiz
Água Boa	Alazão, Muquém, Água Boa I e II
São Camilo	Frades, Santa Edvirges, Pintado, Bonfim, Santa Rita, Mestiça, São Camilo e Brejinho de São Camilo

Neste capítulo, dividido em três seções, as nossas lentes voltam-se para a análise da governança de terras em nível municipal. Na primeira seção, fazemos uma caracterização fundiária do município; abordamos brevemente a ocupação histórica e recente, a partir da década de 1970, e apresentamos os dados atuais de ocupações, cadastros e registros de terras do município.

Na segunda, analisa-se a intervenção estatal promovida pelo Programa de Cadastro de Terras e Regularização Fundiária (PCTRF-ARP) à luz da governança de terras. Ainda aqui, são apresentados o objetivo, os resultados preliminares e a estratégia de ação do programa, além da análise dos atores envolvidos na governança de terras no município, bem como dos avanços e desafios do PCTRF-ARP, na perspectiva das instituições entrevistadas.

Por fim, na terceira seção são apresentados os pontos fracos e os pontos fortes da governança de terras do município de Rio Pardo de Minas à luz desta pesquisa.

3.1 Caracterização fundiária do município

O contexto fundiário atual do município Rio Pardo de Minas foi formado a partir dos impulsos de ocupação iniciados na primeira metade do século XX. Esses impulsos podem ser relacionados às memórias de expropriações das populações tradicionais do Norte de Minas, citadas por Bispo e Barbosa (2021), como: “o tempo

do agrimensor”, “o tempo da RURALMINAS” e “o tempo dos parques”. Com base nos trabalhos de Brito (2006, 2013) e Oliveira (2017), adicionamos mais dois impulsos de ocupação que estão em curso no município, “o tempo da retomada” e “o tempo da mineração”, sobre os quais discorreremos mais adiante.

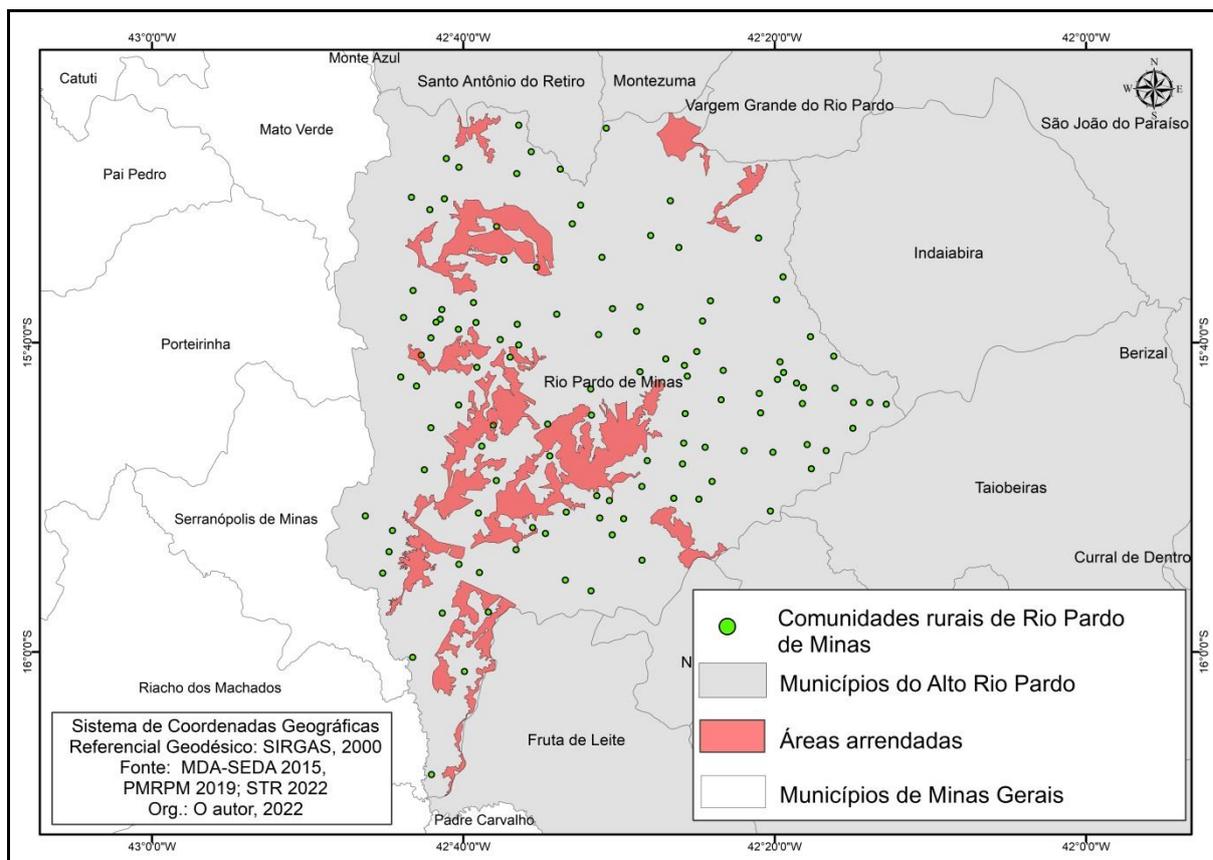
O primeiro impulso de ocupação, “o tempo do agrimensor”, ocorreu no início do século XX e teve pouca expressão no município. Por sua vez, o segundo, “o tempo da RURALMINAS”⁷⁸, foi o mais marcante na memória dos entrevistados. Esse tempo está relacionado a duas intervenções estatais patrocinadas pela SUDENE e empreendidas pelo Governo do Estado, a partir da década de 1970, que impactaram profundamente o município de Rio Pardo de Minas na perspectiva da administração e governança de terras.

A primeira intervenção implantada nesse período foi o Programa de Distritos Florestais (PDF). Após a divulgação dos incentivos do PDF, quatro empresas⁷⁹ manifestaram interesse em produzir eucaliptos nas terras de Rio Pardo de Minas. A quantidade de terras requerida por elas foi de 178.000 hectares (Minas Gerais, 1975), no entanto, a área ocupada pela monocultura do eucalipto alcançou o seu auge em meados da década de 1990, com 103.609 hectares (Veloso, 2012 *apud* Souza, 2018). Isso representava 27,2% e 15,8% da área territorial do município à época, respectivamente. A posse da terra foi concedida às empresas por meio de contratos de arrendamentos de terras devolutas firmados com a RURALMINAS, pelo prazo mínimo de 23 anos, e garantiam a elas a transferência progressiva das áreas efetivamente cultivadas (CHAVES, 2015). Esses contratos autorizaram que os planaltos do cerrado (gerais e chapadas) fossem apropriados pelas empresas para a produção de eucalipto e, por consequência, expropriaram os posseiros e as comunidades tradicionais geraizeiras que ocupavam tradicionalmente essas terras para a criação de gado na solta e extrativismo (DAYRELLI, 1998, 2019; POZO, 2002; NOGUEIRA, 2009; BRITO, 2006, 2013; OLIVEIRA, 2017). Atualmente, o município ainda possui mais de 40 mil hectares de terras arrendadas com contratos vencidos e sem destinação definitiva, como mostra o mapa abaixo (mapa 4).

⁷⁸ O governo do estado de Minas Gerais delegou à Fundação Rural Mineira (RURALMINAS), responsável pela regularização das terras devolutas, a tarefa de levar adiante o PDF e o PAPP. É daí que surge a expressão “tempo da RURALMINAS”, com visto no Capítulo II.

⁷⁹ As empresas interessadas foram: Vale do Embaúba Reflorestamento LTDA, INTERFLORA – Florestamento e Reflorestamento, Condecrer LTDA. e PROCEL – Empreendimentos Florestais S.C Ltda (Cf. MINAS GERAIS, 1975; CHAVES, 2015).

Mapa 4: Terras arrendadas com contratos vencidos.

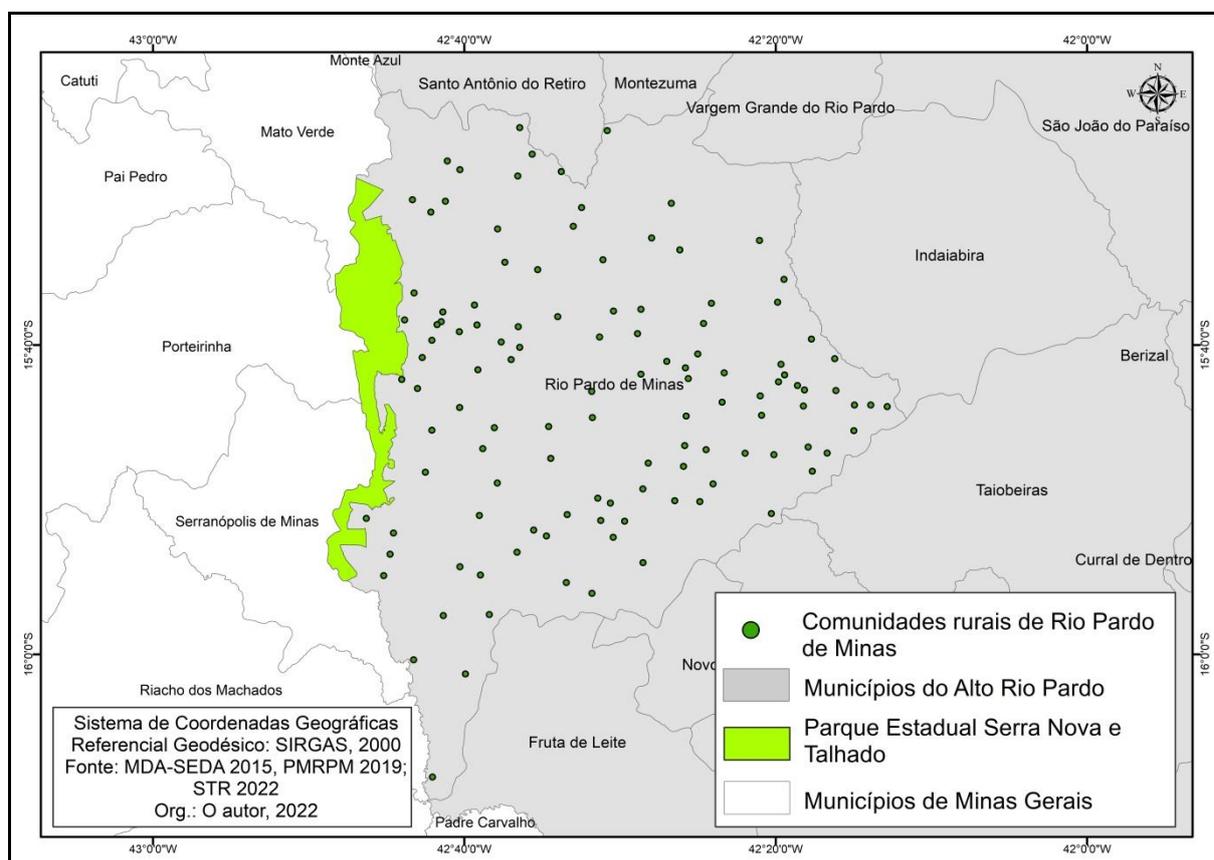


A segunda intervenção estatal se deu por meio do Programa de Apoio ao Pequeno Produtor Rural da Área Mineira da SUDENE (PAPP). Rio Pardo de Minas foi o primeiro e o único município contemplado com as ações discriminatórias, previstas na Ação Fundiária deste programa – vide Mapa 3. Por meio dessas ações, 312.391,6 hectares de terras foram discriminados, dos quais 243.560,0 ha, considerados como terras devolutas ou arrecadadas pelo Estado. A arrecadação dessas terras ocorreu após uma contenda judicial que questionou a conclusão do procedimento discriminatório, pois, apesar de terem sido registradas em cumprimento à ordem judicial, as terras devolutas arrecadadas não foram devidamente qualificadas em uma planta e em um memorial descritivo. Os esforços da RURALMINAS e do ITER-MG para titulação dos posseiros se deram com base nessa “confusão entre as terras públicas e as terras privadas” no município, como afirma o atual oficial do CRI. Atualmente, 183.335 hectares de terras públicas devolutas estão registrados em nome do Estado de Minas Gerais no município. Isso representa 58,8% de sua área territorial. Um agravante dessa situação é que até

hoje essas terras não são conhecidas pelo órgão estadual de terras, demonstrando um entrave fundamental para boa governança de terras (MINAS GERAIS, 1985; CRI, 2019).

Os impulsos de ocupação no município de Rio Pardo de Minas continuaram na virada do século XXI. O terceiro impulso está relacionado ao “tempo dos parques”, marcado pela criação da unidade de conservação de proteção integral, Parque Estadual Serra Nova e Talhado, em 2002. O parque ocupa uma área de 17.934,8 hectares, representando 5,8% da área total do município, conforme pode-se verificar no mapa abaixo (mapa 5). De acordo com a gerente da unidade, “apenas 25% das terras estão regularizadas”⁸⁰.

Mapa 5: Parque Estadual Serra Nova e Talhado



O quarto e o quinto impulso de ocupação: “o tempo da retomada” e “o tempo da mineração”, respectivamente, estão ocorrendo de forma simultânea no município, produzindo novas configurações em seu território.

⁸⁰ Cf. Entrevista concedida ao autor pela gerente do PE Serra Nova e Talhado, no dia 22 de fevereiro de 2022.

“O tempo da retomada” está relacionado ao término da vigência dos contratos de arrendamento das terras devolutas oriundos do PDF. Com o vencimento desses contratos, a partir dos anos 2000, iniciou-se no município um movimento das comunidades geraizeiras pela retomada das terras dos gerais e das chapadas expropriadas pelas empresas. Parte significativa das terras arrendadas já foram reconhecidas oficialmente, pelo poder público, como territórios das comunidades geraizeiras (BRITO, 2013; OLIVEIRA, 2017; SOUZA, 2017).

Esse é o caso do Projeto de Assentamento “Veredas Vivas”, criado pelo INCRA, em 2013, destinado à comunidade de Vereda Funda; da Reserva de Desenvolvimento Sustentável “Nascentes Geraizeiras”, criada pelo ICMBio, em 2014, destinada parcialmente à comunidade Água Boa II; e da lei municipal, de 2015, que dispõe sobre o reconhecimento da Comunidade Tradicional Geraizeira de Sobrado e a proteção do seu território e modo de vida. Juntos, os territórios retomados pelas comunidades geraizeiras ocupam uma área de 18.938,2 hectares, que representam 6,1 % da área total do município.

Inspirada por essas iniciativas, outras comunidades tradicionais do município de Rio Pardo de Minas estão reivindicando suas terras tradicionalmente ocupadas. Recentemente, as comunidades geraizeiras de Raiz, Moreira, Baixa Grande e Pindaíba deram passos importantes em busca da retomada, autodemarcando os seus territórios, que abrangem uma área de 3.835, 1.850, 1.734 e 6.687 hectares, respectivamente (SOUZA, 2018; LEÃO, 2021; PNCSA, 2020). A comunidade quilombola de Peixe Bravo também avançou em busca da regularização do seu território tradicional junto ao INCRA. O relatório antropológico, em análise na Autarquia, propõe um território para reprodução social e econômica da comunidade de 17.337 hectares, dos quais, aproximadamente 7.900 estão no município de Rio Pardo de Minas⁸¹. No mapa abaixo (mapa 6), pode-se observar os territórios das comunidades tradicionais reconhecidos oficialmente e autodemarcados no município.

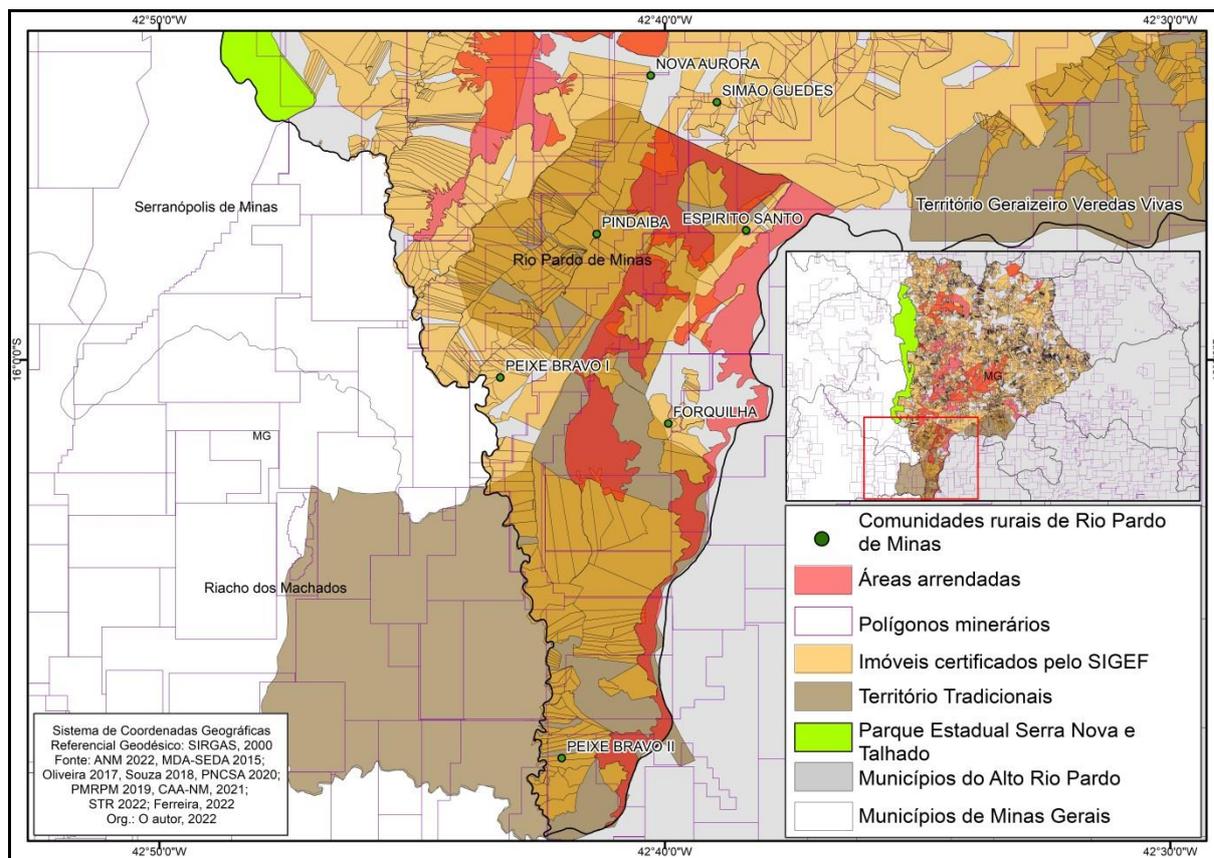
⁸¹ Esse território abrange terras dos municípios de Rio Pardo de Minas e Riacho dos Machados.

A expectativa de um “eldorado” despertou a cobiça de grileiros e seus comparsas. Pouco tempo depois, em 2011, foi deflagrada a “Operação Grilo”, encabeçada pelo Ministério Público Estadual com participação da Polícia Federal e do Ministério Público Federal. Acerca dessa operação, que tramita em segredo de justiça, a Associação do Ministério Público de Minas Gerais (AMMP) publicou um artigo à época, informando que:

[...] Segundo a PF, os suspeitos seriam integrantes de uma organização criminosa que vem atuando há vários anos, de forma, principalmente na Região Norte de Minas, patrocinando grilagem de terras públicas, posteriormente vendidas a mineradoras com o objetivo de explorar jazidas de minério de ferro recentemente descobertas [...]. O grupo estaria praticando uma série de crimes, desde falsificação de documentos públicos e particulares, falsidade ideológica, corrupção ativa e passiva, formação de quadrilha, e "lavagem de dinheiro". As investigações da PF apontaram ainda que as terras públicas, situadas no extremo-norte de Minas, foram supervalorizadas em razão de uma "corrida do ouro" ou do "minério de ferro". Essas terras tornaram-se alvo de intensas atividades especulativo-criminosas dominadas por vários grupos e liderados, especialmente, por mineradoras, por empresas de exploração florestal, por cooperativas de silvicultores e por grileiros de terras que se passam por corretores de imóveis de sucesso. O esquema contava com a participação de servidores públicos vinculados ao ITER-MG que legitimavam a "posse" de terras devolutas por "laranjas", que jamais tinham sido proprietários ou possuidores de terras na região. A seguir, ainda de acordo com a Polícia Federal, numa outra operação fraudulenta, o agora proprietário vendia o referido título a pessoas físicas ou jurídicas intermediárias que, ao final, negociavam a terra com grandes mineradoras a preços astronômicos. [...] A PF ainda divulgou que em apenas um dos casos sob investigação, uma mineradora, cujo nome não foi divulgado, comprou, efetuando pagamento único e em espécie, diretamente aos grileiros, vasta extensão de terras subtraídas do Estado pelo valor de R\$ 41 milhões (AMMP, 2011).

As terras de maior interesse das mineradoras, a chamada “zona do minério”, estão situadas na microrregião de Nova Aurora, na porção sul do município – vide mapa 7. Os polígonos minerários sobrepõem o território autodemarcado da comunidade geraizeira de Pindaíba e inclui as terras arrendadas pelo Estado à primeira empresa que chegou em Rio Pardo de Minas na década de 1970, a Vale do Embaúba Reflorestamento Ltda. Posteriormente, esse contrato de arrendamento foi transferido para a Companhia Siderúrgica Guanabara (COSIGUA) e, depois, para a Gerdau Aços Longos SA, para exploração de eucalipto.

Mapa 7: “Zona do minério”, no município de Rio Pardo de Minas



Há um consenso entre os entrevistados de que a microrregião de Nova Aurora se tornou o maior foco de conflitos fundiários do município. O conflito nessa região envolve os interesses do Estado, como detentor das terras da Fazenda Embaúba Sul devolvida pela Gerdau SA; dos invasores das terras desta fazenda que estão explorando a madeira ilegalmente, um patrimônio público; das comunidades geraizeiras que lutam pela regularização do seu território (Pindaíba e Peixe Bravo) e demandam o afastamento da monocultura do eucalipto das áreas de cabeceiras d'água e o uso das áreas de chapadas; das mineradoras (Vale SA, Mineração Minas Bahia SA e outras) que possuem direitos de lavra; e dos grileiros de terras que atuam para favorecer as mineradoras, esquema revelado pela "Operação Grilo". Acreditamos que essa deveria ser a microrregião prioritária do município para iniciar o processo de transição da débil para a boa governança de terras, sob pena de torna-se uma zona ingovernável do município.

Atualmente, a ocupação produtiva do município coexiste com as ocupações e demandas socioambientais, exercidas pelo PE Serra Nova e Talhado, pelo PAE

Veredas Vivas, pela RDS Nascentes Geraizeiras, pela comunidade tradicional geraizeira de Sobrado – reconhecida pelo poder público municipal – e pelas comunidades de Raiz, Moreira e Baixa Grande, certificadas pelo Estado, que reivindicam as suas terras tradicionalmente ocupadas. A tabela 13 mostra os dados das ocupações no município.

Tabela 13: Dados fundiários do município de Rio Pardo de Minas.

Descrição	Área (ha)	%	Fonte/Ano
Unidades de Conservação (UC)	28.974,1	9,3%	
<i>UC Federal - RDS Nascentes Geraizeiras (A)</i>	11.039,2	3,5%	MDA-SEDA/2015
<i>UC Estadual - PE Serra Nova e Talhado (B)</i>	17.934,8	5,8%	MDA-SEDA/2015
SNCR (C)	235.275,6	75,5%	INCRA/2022
SNCI (D)	0,0	0,0%	INCRA/2022
SIGEF (E)	204.976,8	65,8%	INCRA/2022
Estabelecimentos Agropecuários (F)	144.153,0	46,2%	IBGE/2017
Assentamentos - PAE Veredas Vivas (G)	4.907,0	1,6%	INCRA/2022
CAR	290.975,6	93,3%	SBF/2022
Terras públicas arrendadas (I)	40.156,5	12,9%	MDA-SEDA/2015
Monocultura de eucalipto 1986	57.409,0	18,4%	SOUZA/2018
Monocultura de eucalipto 1996	66.529,0	21,3%	SOUZA/2018
Monocultura de eucalipto 2010	31.075,0	10,0%	SOUZA/2018
Territórios tradicionais reconhecidos (oficial)	18.939,2	6,1%	
<i>RDS Nascentes Geraizeiras</i>	11.039,2	3,5%	ICMBIO/2022
<i>PAE Veredas Vivas</i>	4.907,0	1,6%	INCRA/2022
<i>Comunidade de Sobrado</i>	2.993,0	1,0%	OLIVEIRA/2017
Territórios tradicionais autodemarcados	7.419,0	2,4%	
<i>Comunidade de Raiz</i>	3.835,0	1,2%	SOUZA/2018
<i>Comunidade de Moreira</i>	1.850,0	0,6%	LEÃO/2021
<i>Comunidade de Baixa Grande</i>	1.734,0	0,6%	LEÃO/2021
<i>Comunidade de Pindaíba</i>	6.687,1	2,1%	PNCISA/2020
<i>Comunidade de Peixe Bravo</i>	7.895,3	2,5%	CAA-NM/2021
Total 1: A + B + C	264.249,7	84,8%	
Total 2: A + B + D + E	233.950,9	75,0%	
Total 3: A + B + F	173.127,1	55,5%	
Total 4: A + B + D + E + G + I	27.9014,4	89,5%	
Área Territorial	311.744,0	100,0%	IBGE/2010

Elaborado pelo autor, 2022.

As terras públicas arrendadas que estão com contratos vencidos são extremamente relevantes e representam 12,9% da área total do município. As terras destinadas à monocultura de eucalipto, às unidades de conservação (federal e

estadual) e os territórios tradicionais geraizeiros (reconhecidos oficialmente e autodemarcados) são menos representativas, respondendo por 10,0%, 9,3% e 8,5%, respectivamente. Ao analisar os dados dos imóveis cadastrados no SNCR verifica-se uma cobertura cadastral de apenas 75,5% da área do município, ou seja, há um subcadastro de 24,5%. Não há imóveis certificados no SNCI (Sistema Nacional de Certificação de Imóveis). No SIGEF (Sistema de Gestão Fundiária) que substituiu o SNCI, os imóveis validados e certificados possuem cobertura de 65,8% do território municipal. Ambos sistemas integram o CNIR (Cadastro Nacional de Imóveis Rurais).

Esses dados revelam o descompasso das informações fundiárias “oficiais” e as dificuldades enfrentadas pelo poder público na administração fundiária, em Rio Pardo de Minas. Analisando mais detidamente os dados do cadastro (INCRA) e do registro (CRI), é possível tirar conclusões relevantes para compreender o contexto fundiário atual do município. Iniciaremos a análise pela tabela 14, que mostra a estrutura fundiária de Rio Pardo de Minas.

Tabela 14: Estrutura fundiária de Rio Pardo de Minas.

Categoria	Imóveis (Qtde)	%	Área (ha)	%
Até 10 ha	1815	36,2%	8356,9	4,1%
10 - 50 ha	2.295	45,8%	55503,6	27,0%
50 - 100 ha	633	12,6%	44770,3	21,8%
100 - 500 há	235	4,7%	44860,0	21,8%
500 - 1.000 ha	27	0,5%	19213,1	9,4%
Mais de 1.000 ha	11	0,2%	32762,1	15,9%
Total	5016	100,0%	205466,0	100,0%

Fonte: SNCR-INCRA, 2018.

A estrutura fundiária municipal revela-se extremamente concentrada. Cerca de 95% (94,6%) dos imóveis do município possuem até 100 ha; 5,2%, entre 100 e 1.000 ha; e 0,2%, mais de 1.000 ha. Esses imóveis ocupam aproximadamente 53% (52,9%), 31,2% e 15,9% da área do município cadastrada no INCRA, respectivamente.

Os dados da situação jurídica dos imóveis rurais cadastrados no município, analisados comparativamente aos do Território Alto Rio Pardo, deixam evidentes as dificuldades e os desafios da administração fundiária – vide tabela 15.

Tabela 15: Situação jurídica dos imóveis cadastrados no território Alto Rio Pardo.

Municípios	Registrados		Posse a Justo Título		Posse por Simples Ocupação	
	Área (Ha)	(%)	Área (Ha)	(%)	Área (Ha)	(%)
Berizal	25.066,2	51,3	2.309,1	4,7	1.335,0	2,7
Curral de Dentro	43.002,2	75,7	3.769,7	6,6	5.198,0	9,1
Fruta de Leite	28.231,0	37,0	6.656,4	8,7	6.084,0	8,0
Indaiabira	22.917,8	22,8	16.572,4	16,5	8.523,3	8,5
Montezuma	21.921,0	19,4	20.198,6	17,9	7.400,7	6,5
Ninheira	67.999,5	61,4	6.672,8	6,0	2.619,4	2,4
Novorizonte	12.030,6	44,3	3.257,2	12,0	1.584,1	5,8
Rio Pardo de Minas	102.828,0	33,0	73.655,8	23,6	58.791,8	18,9
Rubelita	89.392,8	80,5	24.463,2	22,0	12.054,5	10,9
Salinas	184.525,7	97,8	34.006,1	18,0	19.131,0	10,1
Santa Cruz de Salinas	20.262,3	34,4	7.020,1	11,9	3.098,3	5,3
Santo Antônio do Retiro	8.441,4	10,6	17.332,2	21,8	4.467,9	5,6
São João do Paraíso	128.640,7	66,8	76.626,3	39,8	12.893,3	6,7
Taiobeiras	112.098,6	93,8	26.095,5	21,8	10.554,3	8,8
Vargem Grande do Rio Pardo	7.618,1	15,5	5.141,8	10,5	4.020,5	8,2
Total	874.975,9	53,2	323.777,0	19,7	157.756,1	9,6

Fonte: SNCR-INCRA/2022

Os dados do INCRA mostram que apenas 33,0% das terras do município são registradas. Esse número está muito abaixo da média do território (53,2%), estando acima apenas de Indaiabira (22,8%), Montezuma (19,4%), Vargem Grande do Rio Pardo (15,5%) e Santo Antônio do Retiro (10,6%) que, coincidências à parte, foram as cinco localidades contempladas pela ação discriminatória da década de 1980, ainda inconclusa. É importante salientar que o remanescente de terras públicas devolutas desses municípios, mais de 390 mil hectares registrados em nome do Estado, não estão cadastradas no SNCR-INCRA. Outro ponto que merece ser destacado é o fato de Rio Pardo de Minas possuir o maior percentual de área cadastrada como posse a justo título (23,6%) e posse por simples ocupação (18,9%) do território, que correspondem a 73.655,8 e 58.791,8 hectares, respectivamente.

Isso demonstra o descompasso entre os dados do cadastro do INCRA e do registro do CRI em relação às terras devolutas situadas no município e aponta para a imperiosa necessidade de integração das bases de dados entre as instituições fundiárias do país. Essa necessidade se torna ainda mais clara quando analisamos especificamente os dados do registro, fornecidos pelo Cartório de Registro de Imóveis da Comarca de Rio Pardo de Minas, sintetizados nas tabelas 16 e 17.

Tabela 16: Série histórica de registros e áreas registradas em Rio Pardo de Minas.

Anos	Nº de Registros	Acumulado	Área Registrada	Acumulado	Cobertura
1930	2	2	200,94	200,94	0,1%
1940	109	111	4.633,30	4.834,24	1,6%
1950	193	304	6.346,02	11.180,26	3,6%
1960	123	427	4.578,92	15.759,18	5,1%
1970	373	800	14.866,67	30.625,85	9,8%
1980	441	1241	31.245,49	61.871,34	19,8%
1990	78	1319	186.625,50	248.496,85	79,7%
2000	1150	2469	31.797,55	280.294,40	89,9%
2010	1632	4101	47.406,72	327.701,11	105,1%
2020	99	4200	5.040,04	333.646,8	107,0%

Fonte: CRI Rio Pardo de Minas.

Tabela 17: Dados do registro fundiário do município de Rio Pardo de Minas.

Descrição	Área (ha)	%	Fonte/Ano
Terras Discriminadas	317.175,5	101,7%	CRI/2019
<i>Particulares</i>	73.623,5	23,6%	CRI/2019
<i>Devolutas</i>	243.551,9	78,1%	CRI/2019
Terras Dev. Arrecadadas (M-3766 e M-4030)	243.551,9	100,0%	CRI/2019
<i>Tituladas (RURALMINAS/ITER)</i>	84.544,6	34,7%	SEAPA/2014
<i>Tituladas e registradas</i>	60.216,3	24,7%	CRI/2019-2021
<i>Remanescentes</i>	183.335,7	75,3%	CRI/2021
Terras Registradas (transcr. e matríc. ativas)	333.646,8	107,0%	CRI/2021
<i>Domínio privado</i>	145.404,5	46,6%	CRI/2021
<i>Domínio público</i>	188.242,3	60,4%	CRI/2021
Área Territorial	311.744,0	100,0%	IBGE/2010

Elaborado pelo autor, 2022.

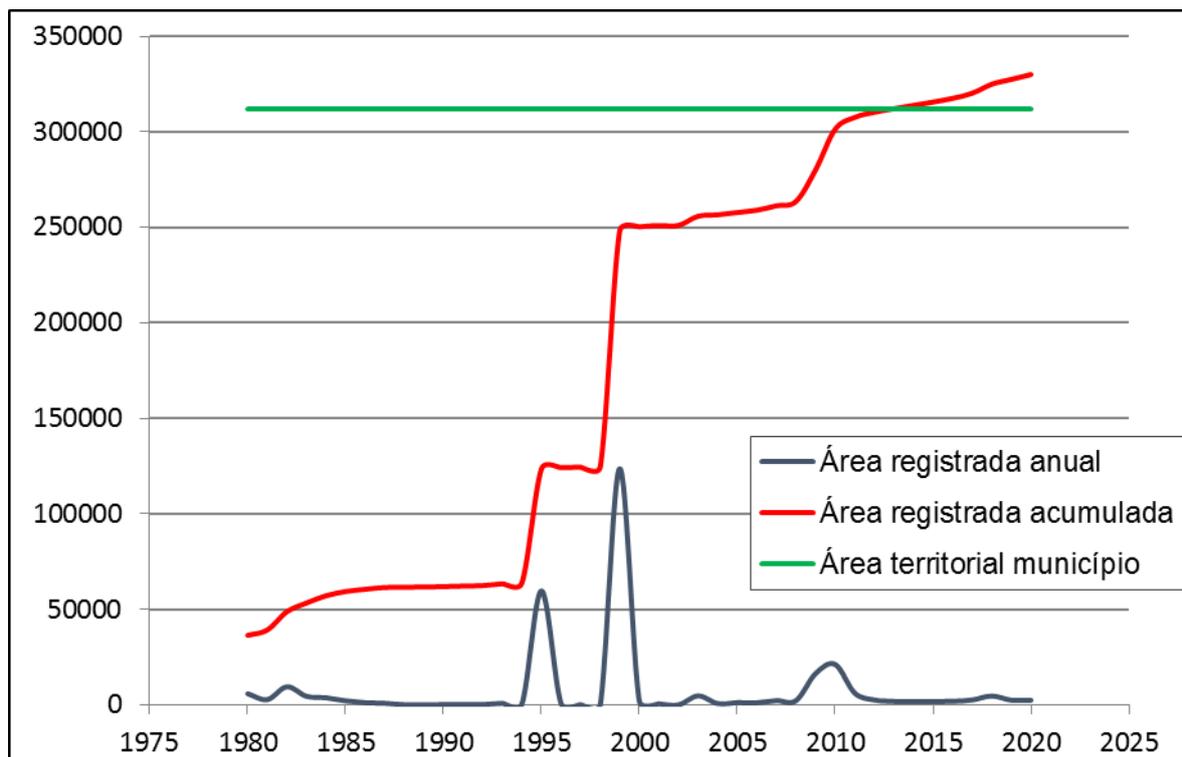
Os primeiros registros de terras em Rio Pardo de Minas ocorreram a partir da década de 1930. Até os anos 1970 e 1980, a área registrada não alcançava 10% e 20% da área territorial do município, respectivamente. Muito provavelmente esses dados contribuíram como justificativa dos projetos do governo do Estado, submetidos à SUDENE, para viabilizar a implementação do PAPP.

Nos anos de 1990, houve um incremento substancial da área registrada do município, quando foram abertas duas matrículas (3766 e 4030) em favor do Estado de Minas Gerais, concluindo a etapa de arrecadação das terras devolutas da ação discriminatória iniciada nos anos 1980. O incremento de área registrada foi de 243.551,9 hectares: 65.017,1 hectares da matrícula nº 3766 e 178.543,8 hectares da

matrícula nº 4030. Com essa arrecadação, 78,1% das terras registradas do município foram consideradas juridicamente “públicas devolutas”.

Ao longo de mais de 30 anos, o Estado não deu conta de dar a essas terras um destino definitivo. As ações de titulação da RURALMINAS e do ITER-MG conseguiram destinar apenas 84.544,6 hectares, 34,7% das terras públicas devolutas arrecadadas; das quais, apenas 60.216,3 hectares (24,7%) foram levados a registro até 2021. Apesar das ações de titulação, ainda existe um remanescente de 183.335,7 hectares, 75,3% das terras públicas devolutas arrecadadas que precisam ser devidamente destinadas pelo Estado. Esse montante representa 58,8% da área territorial do município. Destarte, a morosidade e a inoperância do Estado em concluir a arrecadação dessas terras públicas devolutas e, depois, destiná-las definitivamente aos ocupantes teriam contribuído para o caótico quadro fundiário.

O quadro atual das terras registradas em Rio Pardo de Minas revela um fato *sui generis*, o sobrecadastramento, em termos de área, conforme mostra as tabelas 15 e 16. Em outras palavras, atualmente, o quantitativo de área registrada nas transcrições e matrículas ativas no CRI é maior do que a superfície territorial do município. De acordo com as informações do gráfico abaixo (figura 6), o sobrecadastramento do registro de terras teria sido alcançado já na última década (2010). Em 2021, ele alcançou 7,0% além da área total do município, isso corresponde a aproximadamente 21 mil hectares registradas a mais.

Figura 6: Gráfico do sobrecadastramento de área registrada.

FONTE: CRI, 2021.

As razões desse sobrecadastramento de áreas registradas extrapolam os objetivos deste trabalho, o que sugere a necessidade de estudos específicos que se aprofundem nos dados registrais do município. Entretanto, arriscamos afirmar que ele pode estar relacionado à utilização ilícita do instrumento de retificação de áreas para dar legitimidade à grilagem de terras, estimulado pela morosidade e inoperância do Estado. Casos de grilagem de terras camuflados pela retificação, em Rio Pardo de Minas, foram mencionados em algumas pesquisas.

Nesse sentido, Souza trata, em sua dissertação, do caso de grilagem envolvendo empresas do grupo ITAMINAS (ITASIDER e REPLASA), que sobrepõe o território atualmente autodemarcado pela comunidade geraizeira de Raiz. No início da década de 1990, a ITASIDER comprou seis pequenas glebas registradas que, ao todo, somam 289,9653 hectares, e requereu a retificação de área na esfera judicial. O juiz deu sentença favorável à empresa, autorizando uma exorbitante retificação em termos de área, que partiu de 289,9653 para 11.845,15 hectares, ou seja, “mais de 40 vezes a soma do tamanho original das áreas” (SOUZA, 2018, p. 148). Logo em seguida, a REPLASA assumiu a exploração dessas terras, por meio de contrato de comodato.

Costa, por sua vez, relata em sua tese o caso de grilagem protagonizado pela família Meneghetti que, a partir de 2005, comprou e registrou pequenas glebas de 3, 5 e 10 hectares e, na sequência, requereu ao CRI a retificação administrativa de áreas, transformando essas glebas em 900, 400 e 900 hectares, respectivamente. Esse caso foi confirmado por um dos entrevistados. De acordo com a ação popular⁸³ que requereu a anulação das retificações e o cancelamento dos registros, a família de empresários conseguiu desfalcar mais de 28 mil hectares do patrimônio público do estado de Minas Gerais, causando um prejuízo aos cofres públicos de quase 400 milhões de reais após a venda das áreas retificadas a uma empresa siderúrgica de Divinópolis (COSTA, 2017).

Ante o exposto e com base nos dados apresentados, podemos concluir que os impulsos de ocupação ocorridos no município de Rio Pardo de Minas, a partir da década de 1970, contaram com a coexistência de vários fatores que contribuíram para consolidar o quadro de confusão fundiária em um contexto de débil governança de terras.

Entre os fatores podemos elencar: a concessão indiscriminada de terras pelo PDF, que ignorou os direitos consuetudinário das comunidades tradicionais geraizeiras; a omissão do Estado na gestão dos contratos de arrendamentos e no zelo com o seu patrimônio; a confusão fundiária criada pelo Estado na condução da ação discriminatória patrocinada pela SUDENE via PAPP, ainda inconclusa; a gestão incipiente na destinação das terras devolutas arrecadadas (titulação e regularização), caracterizada pelo “andar em círculos”; a “Operação Grilo”, que combateu o esquema de grilagem de terras públicas, envolvendo agentes públicos e privados; o subcadastramento de terras no cadastro de imóveis rurais do INCRA, que omitiu as terras públicas registradas; o sobrecadastramento de terras no registro do CRI, reflexo das retificações de áreas administrativa e judicial que camuflam a grilagem de terras; e falta de transparência nos processos de regularização.

É a partir desse contexto de grande complexidade fundiária que o Programa de Cadastro de Terra e Regularização Fundiária para o Território da Cidadania Alto Rio Pardo (PCTRF-ARP) entra em cena no ano de 2015, sobre o qual analisaremos na próxima seção.

⁸³ Processo de nº. 0556121928-7, com tramitação iniciada na vara cível da Comarca de Rio Pardo de Minas.

3.2 Análise do PCTRF-ARP à luz da governança de terras

O PCTRF-ARP foi concebido pela SEDA, a partir de dois propósitos bem claros. O primeiro era servir de projeto-piloto para responder aos diversos problemas fundiários apontados pelo MPMG, no âmbito da “Operação Grilo”, visando o fim do embargo judicial que impedia a emissão e o registro de títulos de terras devolutas em municípios da região. O Segundo propósito era apresentar uma nova metodologia de trabalho que fosse capaz de concluir definitivamente a ação discriminatória iniciada pela RURALMINAS, na década 1980, que ainda permanece inconclusa; pois, dos 243.551,9 hectares de terras devolutas arrecadadas pelo Estado em Rio Pardo de Minas, 183.335,7 hectares ainda são considerados terras devolutas remanescentes, sem a devida destinação e regularização.

O Programa foi viabilizado por meio de convênio firmado entre a SEDA e o MDA, em 2015⁸⁴, com previsão de R\$ 5 milhões para sua implementação. O marco legal que o orienta pauta-se basicamente na Lei Federal 10.267/2001, a “lei do georreferenciamento”, e na Lei Estadual 11.020/1993, que dispõe sobre as terras públicas e devolutas do estado de Minas Gerais.

3.2.1 Objetivo e resultados preliminares do programa

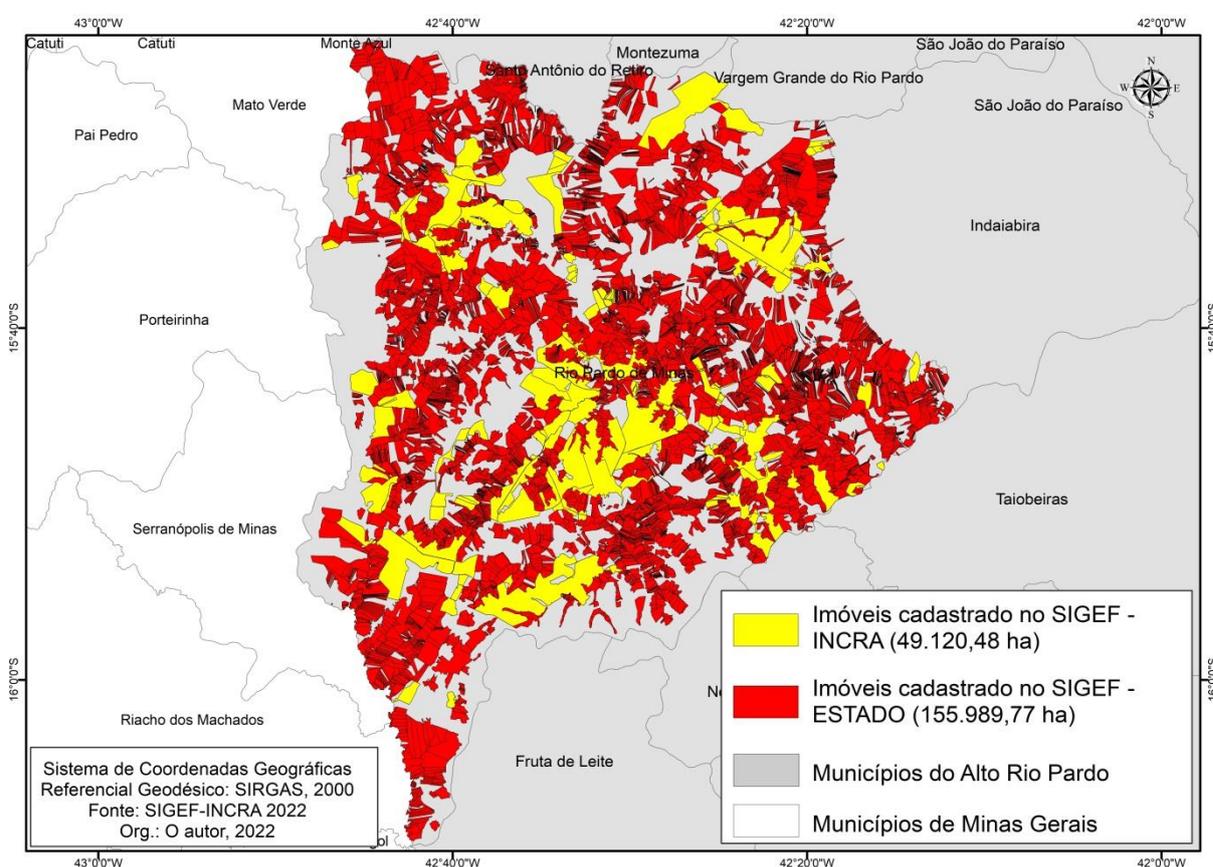
O PCTRF-ARP tem por objetivos realizar o cadastramento georreferenciado por “varredura” e regularizar imóveis rurais em terras devolutas estaduais, oriundas de ações discriminatórias e situadas nos municípios de Rio Pardo de Minas e Santo Antônio do Retiro, priorizando agricultores familiares e contribuindo para o desenvolvimento regional.

Os resultados preliminares do programa mostram uma expressiva área cadastrada, mas uma tímida retomada das ações de regularização fundiárias, como veremos a seguir. Esses resultados referem-se apenas ao município de Rio Pardo de Minas, pois, até meados de 2022, a execução do programa em Santo Antônio do Retiro não havia sido iniciada.

⁸⁴ Com a extinção da SEDA e do MDA, o convênio 822601/2015 foi sub-rogado. Atualmente, figuram como partes a SEAPA, pelo Estado, e o INCRA-MG, pela União.

De acordo com os dados do SIGEF/INCRA (2022), o município de Rio Pardo de Minas possui 8040 parcelas cadastradas e uma área de aproximadamente 205 mil hectares cadastrados, equivalente a 65,8% da área territorial do município. Desse total, o PCTRF-ARP cadastrou 7889 parcelas e cerca de 156 mil hectares, correspondendo a 98,1% das parcelas cadastradas e 76,1% da área cadastrada no município. Essa área cadastrada (156 mil hectares), representa 66,9% da meta do programa para o município, 50,0% da área territorial do município e 23,8% da área total discriminada na região, na década de 1980. O mapa 8 mostra o impacto do programa em relação à área geocadastrada no município.

Mapa 8: Imóveis cadastrados no SIGEF, em Rio Pardo de Minas.



A tabela 18, por sua vez, mostra o impacto do programa em relação aos demais municípios do território. Verifica-se que Rio Pardo de Minas é o município com maior cobertura cadastral no SIGEF, enquanto Santo Antônio do Retiro possui a menor cobertura.

Tabela 18: Cobertura cadastral dos municípios do território do Alto Rio Pardo.

Municípios	Área (km ²)	Sistema de Gestão Fundiária – SIGEF		
		Parcelas	Área (ha)	Cobertura
Berizal	488,76	87	22.307,3582	45,6%
Curral de Dentro	568,26	118	19.506,2566	34,3%
Fruta de Leite	762,79	52	11.164,7455	14,6%
Indaiabira	1.004,15	83	14.744,4681	14,7%
Montezuma	1.130,42	29	18.157,2588	16,1%
Ninheira	1.108,23	177	43.731,3604	39,5%
Novorizonte	271,87	14	1.993,6718	7,3%
Rio Pardo de Minas	3.117,44	8.040	204.976,8123	65,8%
Rubelita	1.110,30	112	21.205,4747	19,1%
Salinas	1.887,65	314	42.561,9194	22,5%
Santa Cruz de Salinas	589,57	31	5.393,6678	9,1%
Santo Antônio do Retiro	796,29	12	4.331,9572	5,4%
São João do Paraíso	1.925,58	309	86.213,0265	44,8%
Taiobeiras	1.194,53	181	35.512,5572	29,7%
Vargem Grande do Rio Pardo	491,51	44	12.042,9899	24,5%
Total	16.447,35	9.603	543.843,5244	33,1%

Fonte: SIGEF-INCRA,2022.

Esses resultados são frutos da metodologia adotada no PCTRF-ARP: a varredura fundiária territorial. Ela possibilita o levantamento de todos os imóveis rurais e a identificação de todas as ocupações existentes de uma determinada área de atuação, resultando no amplo conhecimento da malha fundiária. Reydon *et al* (2017c), ITERPA (2009) e MJ/SAL (2012) destacam a varredura fundiária como um importante instrumento para combater a grilagem e alcançar uma boa governança de terras. É importante ressaltar que essa metodologia já havia sido adotada pelo ITER-MG, em meados dos anos 2000, no “Projeto Janaúba”, como afirmou o ex-coordenador do projeto, Melchior Melo, em entrevista.

Em ofício enviado ao INCRA-MG, solicitando a prorrogação do convênio, a SEAPA reconhece a importância do PCTRF-ARP e do método de varredura fundiária como um diferencial para promover a regularização de terras no município de Rio Pardo de Minas. De acordo com a Secretaria, o programa conferiu segurança para a construção do Termo de Acordo Preliminar (TAP), entre o Estado de Minas Gerais e o Ministério Público Estadual, homologado pela justiça, no final de 2021 (SEAPA, 2022).

O TAP pôs fim ao embargo da “Operação Grilo” que perdurou por mais de 10 anos. O fim do embargo possibilitou a entrega dos títulos aos posseiros e das peças técnicas⁶⁷ aos proprietários. As primeiras entregas do PCTRF-ARP ocorreram em 2022 e já somam 696 parcelas tituladas e 473 peças técnicas. Apesar de serem ainda modestas, elas representam o início da “terceira onda” de regularização fundiária, direcionada aos posseiros no Alto Rio Pardo, relativa ao ciclo SEDA/SEAPA.

Além da metodologia de varredura fundiária, o PCTRF teve outro diferencial em sua estratégia: a entrega dos títulos devidamente registrados. Essa ação foi pactuada entre a SEDA e o MDA, com o objetivo de evitar que o Estado continuasse “andando em círculos”, como verificamos nos ciclos anteriores da RURALMINAS e do ITER-MG. O projeto básico do convênio que deu origem ao programa deixa claro que:

a entrega dos títulos de posse a agricultores familiares que se enquadrarem na gratuidade, na forma da legislação estadual mineira (Lei 11.020/[1993]; Lei 14.313/[2002]), será feita de forma totalmente gratuita e o título entregue já devidamente registrado, nos demais casos, será necessária a regularização do título junto ao Cartório de Registro de Imóveis (SEDA/MDA, 2015, p. 24).

Entretanto, os primeiros títulos entregues pela SEAPA não contavam com registro, conforme atestou o representante da Secretaria, em entrevista. Essa decisão parece incoerente, tendo em vista todo o esforço empreendido pelo próprio Estado, para retomar as ações de regularização fundiária no Alto Rio Pardo. Enquanto os órgãos de terras dos estados do Ceará e Piauí e o INCRA-MG avançaram nesse sentido, concluindo o processo de regularização de terras públicas com a entrega do título registrado ao beneficiário, a SEAPA hesita, em pleno século XXI, em concluir o processo da mesma forma, ou melhor, com “chave de ouro”.

É importante ressaltar que deixar de entregar os títulos registrados aos beneficiários do programa, pode ser configurado como um grande retrocesso para o processo de transição para a governança responsável da terra, iniciado no território do Alto Rio Pardo em 2015. Nesse cenário, a pergunta que fica para reflexão é: Quais lições e aprendizados os programas públicos fundiários deixaram para a gestão das terras devolutas do estado de Minas Gerais?

Por fim, o fato é que, independentemente das lições e dos aprendizados deixados pelos programas públicos fundiários, os pontos fracos e os desafios da

administração e governança de terras no Alto Rio Pardo ainda permanecem, como detalharemos mais adiante.

3.2.2 Estratégia de ação

O conceito de governança de terras definido por Reydon como “a administração fundiária exercida pelo conjunto da sociedade, isto é, com participação social” (REYDON *et al*, 2017, p.4) está intimamente relacionado à estratégia de ação do PCTRF-ARP.

De acordo com o projeto básico pactuado entre a SEDA e o MDA, a estratégia de ação do programa

é fortalecer as parcerias em diversas instâncias institucionais, com a participação efetiva de todos os atores envolvidos no processo tais como: SRA [MDA], INCRA, Prefeituras Municipais, Cartórios de Registros de Imóveis, Federações e Sindicatos de Trabalhadores Rurais, Federação e Sindicatos Patronais e outras organizações da sociedade civil para, numa ação coordenada, levantar e mapear toda a estrutura fundiária local, disponibilizando à sociedade e aos governos informações úteis sobre o meio rural mapeado, numa perspectiva de desenvolvimento transformador da realidade atual (MDA/SEDA, 2015, p. 22).

É a partir dessa perspectiva estratégica que analisaremos a implementação do PCTRF-ARP, em Rio Pardo de Minas, fazendo um esforço para sintetizar a percepção das instituições que colaboraram com esta pesquisa, em relação à participação dos atores sociais; aos avanços e desafios do programa; e os pontos fortes e fracos da governança de terras.

3.2.3 Os atores da governança de terras

Distintos segmentos sociais da esfera pública (municipal, estadual e federal) e da sociedade civil estão relacionados com a governança de terras no município de Rio Pardo de Minas. Dividimos os atores participantes desse processo, citados pelos representantes das instituições entrevistadas, em dois grupos: os locais, com atuação restrita ao município, e os extralocais, que atuam além do município.

Entre os atores locais estão: o Cartório de Registro de Imóveis (CRI), Sindicato dos Trabalhadores Rurais (STR), a Prefeitura Municipal (PMRPM), o Ministério Público de Minas Gerais (MPMG), o empresariado do município, o

Movimento Geraizeiro⁸⁵, o Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural Sustentável (CMDRS), a EMATER-MG, os bancos e o poder judiciário. Já entre os extralocais estão o Estado de Minas Gerais, empresas nacionais e internacionais, a Assembleia Legislativa de Minas Gerais (ALMG), o INCRA e a Federação dos Trabalhadores Rurais do Estado de Minas Gerais (FETAEMG).

Os principais atores da governança de terras no município de Rio Pardo de Minas, segundo os entrevistados, são: o Estado de Minas Gerais, o STR, o CRI, a PMRPM e o empresariado. Podemos afirmar que esses cinco constituem o núcleo central da governança de terras do município, cada um exercendo o seu papel e defendendo os seus interesses, mas com notável desequilíbrio de poder entre eles, tendo em um extremo o Estado e no outro o STR.

No âmbito do PCTRF-ARP, o Estado exerce, ao mesmo tempo, dois papéis distintos na governança de terras do município. O primeiro, como gestor da política fundiária estadual responsável pela legitimação das terras devolutas. O segundo, como detentor da maioria das terras do município, uma vez que mais de 60% destas estão registradas como terras públicas devolutas. Além disso, há uma terceira função que pode e deve ser exercida pelo Estado: a mediação de conflitos, em disputas que envolvem a destinação de terras públicas devolutas, situação muito comum em Rio Pardo de Minas, como é o caso da microrregião de Nova Aurora.

O Sindicato do Trabalhadores Rurais e o Cartório de Registro de Imóveis participam ativamente na governança de terras no município, exercendo funções distintas, mas complementares no que diz respeito à implementação do PCTRF-ARP. Nesse sentido, o Sindicato (STR), além de representar e mobilizar a categoria, atua na garantia de legitimidade das demandas dos posseiros e das comunidades tradicionais geraizeiras, inclusive conferindo títulos de domínios, emitidos pelo Estado a pedido do MPMG, e realizando o georreferenciamento, quando necessário, para a emissão das declarações de posse. Já o Cartório (CRI), que está ligado ao

⁸⁵ O movimento geraizeiro está vinculado à “Articulação Rosalino” que é a representação política dos povos e comunidades tradicionais do Norte de Minas Gerais. Um dos eixos de atuação da “Articulação Rosalino” é a defesa dos direitos territoriais dessas coletividades, apoiando as suas lutas pela retomada dos territórios tradicionais, como ocorre em Rio Pardo de Minas. A Articulação recebe o nome do cacique Xakriabá Rosalino Gomes, que foi assassinado por fazendeiros da região em 1987, por defender a demarcação do território indígena.

sistema de justiça, tem papel voltado para garantir a legalidade da demanda do posseiro e da posse, por meio da emissão de certidões e do registro dos títulos de domínio.

O oficial do CRI recorda que, até 2016, no início da implementação do Programa, o STR, o CRI e o município tinham um bom diálogo com o Estado e maior protagonismo no exercício da governança de terras no município. No entanto, com as mudanças de gestão no órgão estadual de terras, ocorridas a partir desse período, o diálogo com os atores locais foi interrompido. Em relação a esse fato, o entrevistado afirma categoricamente: “simplesmente nós fomos colocados de lado mesmo e não escuta ninguém”⁸⁶.

A PMRPM e o empresariado sempre mantiveram certa distância das questões relacionadas à governança de terras no município. Mas, em momentos de crise, tanto a PMRPM quanto o empresariado, inclusive os empresários da silvicultura, fizeram uma aliança com o STR e o CRI para cobrar do Estado uma solução que viabilizasse a retomada da regularização. Esse esforço conjunto resultou em conquistas concretas, como a criação do próprio PCTRF-ARP (2015) e, recentemente, do TAP, em 2021, assinado entre o Estado e o MPE, que viabilizou a retirada do embargo da “Operação Grilo”.

Outros dois atores locais mencionados pelos entrevistados poderiam ter um maior protagonismo na governança de terras do município. O primeiro é o CMDRS, pelo fato de ser uma instância paritária, integrada por $\frac{2}{3}$ (dois terços) de representantes dos agricultores familiares e trabalhadores assalariados rurais (1 representante de cada microrregião do município mais o representante do STR) e $\frac{1}{3}$ (um terço) de representantes da sociedade civil organizada e do poder público (Secretaria Municipal de Agricultura, EMATER e Câmara de Vereadores), conforme previsto na Lei Municipal 1699/2019 e já abordado nesta pesquisa. Por exercer o papel de controle social sobre as políticas voltadas ao desenvolvimento rural sustentável no município, desde sua criação, em 1997, acreditamos que o CMDRS goza de uma estrutura de governança capaz de contribuir efetivamente para dar legitimidade social à implementação do PCTRF-ARP. No entanto, o Conselho ainda não foi instado pelo Estado para contribuir oficialmente na governança de terras do município.

⁸⁶ Cf. Entrevista concedida ao autor pelo oficial do CRI de Rio Pardo de Minas, no dia 22 de fevereiro de 2022.

O segundo é o poder judiciário, visto que ele está envolvido com a questão fundiária do Alto Rio Pardo desde a época da ação discriminatória que, por decisão do TJMG, determinou o registro das terras devolutas arrecadadas, mesmo sem planta e memorial descritivo. Uma forma efetiva dessa instância contribuir seria propor junto à Corregedoria Geral de Justiça (CCJ/TJMG), tomando como exemplo a iniciativa da CCJ/TJMT⁸⁷, a criação de uma comissão municipal de assuntos fundiários. Reydon *et al* (2017e) destaca essa ação como positiva, pois, no contexto em que foi aplicada, incentivou a boa governança de terras e dinamizou a solução de conflitos. A comissão municipal é presidida pelo Juiz da Comarca e integrada por representantes do poder executivo, legislativo e judiciário, associações e entidades de classe e entidades da sociedade civil, com mandato de 2 (dois) anos.

Incontestavelmente, dentre todos os atores citados até aqui, o Estado é o mais importante para os entrevistados, pois ele é o protagonista que deve conduzir os demais no esforço conjunto para alcançar a boa governança de terras. No entanto, nos últimos 30 anos, o Estado abriu mão de exercer o seu protagonismo. Nos anos de 1990, o poder judiciário assumiu o protagonismo durante a contenda judicial entre a RURALMINAS e o CRI, em razão da negativa de registrar as terras devolutas discriminadas. Depois, nos anos 2000, o protagonismo do Estado foi dividido com as lutas do STR e do Movimento Geraizeiro pela retomada das terras arrendadas com contratos vencidos. E, mais recente, em 2011, foi o MPE que assumiu o protagonismo desmantelando o esquema de grilagem em terras públicas no âmbito da “Operação Grilo”, que culminou equivocadamente na extinção do ITER-MG.

O representante da prefeitura municipal avalia a atuação histórica do Estado, no município, como “morosa, medrosa e tecnicamente mediana e, por fim, com uma falta de habilidade e dificuldade de interlocução com os atores locais”⁸⁸. Nessa mesma linha, o representante do CAA-NM avalia que,

de 2006 até esse ano [2022], a gente não percebeu nenhum avanço. Não existe uma governança, não existe instrumentos, procedimentos para administrar esse patrimônio valiosíssimo, não é? E por conta dessa falta de governança das terras públicas, das terras devolutas do estado de Minas

⁸⁷ O link de acesso ao provimento que deu origem à Comissão proposta pela CCJ/TJMT está disponível na nota 34.

⁸⁸ Cf. Entrevista concedida ao autor pelo representante da Prefeitura Municipal de Rio Pardo de Minas, no dia 23 de fevereiro de 2022.

Gerais, isso tem sido motivo e causa de graves conflitos naquela região⁸⁹. (Informação verbal).

A partir de 2015, com o início da implementação do PCTRF-ARP, o Estado ganhou uma oportunidade para finalmente assumir o seu papel de destaque na administração fundiária e na condução da governança de terras em Rio Pardo de Minas. A seguir tentaremos responder em que medida essa oportunidade está sendo aproveitada.

3.2.4 Avanços do PCTRF-ARP

Na avaliação dos entrevistados, o principal avanço alcançado pelo PCTRF-ARP é o conhecimento da malha fundiária do município, por qualificar posses, propriedades, ocupantes e confrontantes. Ao ressaltar esse aspecto, a transparência e a publicidade dos dados cadastrados, o representante STR afirma que “o avanço é o fato de cada palmo de terra que tem no município, com nome, CPF, seus vizinhos, tamanho de área, isso tudo na palma da mão”⁹⁰.

O Programa apresenta resultados expressivos em relação ao cadastro georreferenciado certificado pelo SIGEF. Em 2015, apenas 5,3% da área territorial do município estava cadastrada. No início de 2022, a área cadastrada subiu para 65,8%, dos quais, 50% (metade da área do município) foi cadastrada graças ao método de varredura fundiária adotado pelo Programa.

O impacto fica mais evidente quando analisamos dados do SIGEF em comparação com os demais municípios do território Alto Rio Pardo. Rio Pardo de Minas possui a maior área cadastrada e cobertura cadastral do território. A área cadastrada no município representa 37,7% da área total do território cadastrada no SIGEF, e a sua cobertura cadastral é quase o dobro da cobertura média do território, como mostra a tabela 18.

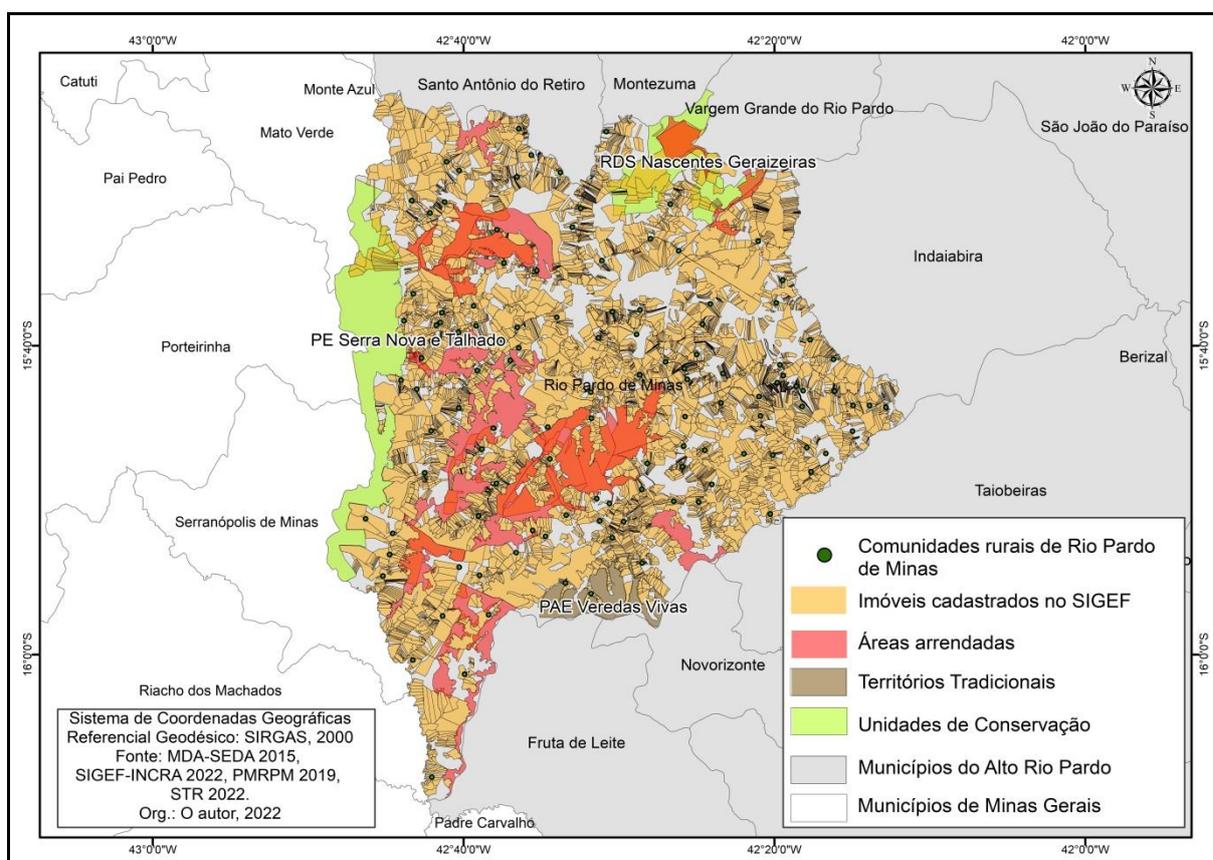
Vale ainda ressaltar que nos 65,8% de área do município cadastrada no SIGEF, não estão incluídas as terras dos contratos de arrendamentos vencidos, das unidades de conservação e do projeto de assentamento agroextrativista. Quando essas terras são consideradas no cálculo, a área cadastrada chega a 89,5% do território. Logo, aproximadamente 90% da malha fundiária do município estaria

⁸⁹ Cf. Entrevista concedida ao autor pelo representante do CAA-NM, no dia 02 de fevereiro de 2022.

⁹⁰ Cf. Entrevista concedida ao autor pelo representante do STR de Rio Pardo de Minas, no dia 23 de fevereiro de 2022.

teoricamente georreferenciada. No entanto, o Mapa 9 mostra que parcelas certificadas pelo SIGEF sobrepõe as terras dos contratos de arrendamentos e das unidades de conservação, reduzindo essa cobertura cadastral na prática. Essa sobreposição, principalmente em relação às terras arrendadas, deve ser fiscalizada pelo órgão estadual de terras (SEAPA), uma vez que o patrimônio público pode está sendo subtraído por práticas de grilagem e/ou retificações administrativas ilícitas, à luz do dia.

Mapa 9: Sobreposição de áreas georreferenciadas no município.



Na avaliação dos entrevistados, os outros avanços alcançados pelo PCTRF-ARP foram: a retirada do embargo de 10 anos da “Operação Grilo” e a retomada da regularização fundiária, com a entrega dos primeiros títulos e peças técnicas no início de 2022. Em ofício endereçado ao INCRA-MG, recentemente, a SEAPA reconhece que os resultados do programa contribuíram decisivamente para a celebração do Termo de Acordo Preliminar que pôs fim ao embargo.

O impacto dos avanços relacionados ao acesso às políticas públicas pelos beneficiários que receberam o seu título não pode ser mensurado neste trabalho.

Isso sugere a necessidade de estudos específicos para avaliar as implicações da regularização fundiária na vida dessas pessoas.

3.2.5 Desafios do PCTRF-ARP

O grande desafio do PCTRF-ARP é contribuir para a conclusão da ação discriminatória iniciada nos anos de 1980, finalizando a destinação das terras públicas devolutas arrecadadas pelo Estado no município. Na perspectiva dos entrevistados, para atingir esse objetivo é necessário que o Estado execute três ações fundamentais.

A primeira delas é concluir a regularização fundiária da área cadastrada pelo Programa, entregando os títulos ou as peças técnicas a todos os beneficiários cadastrados, para as devidas providências junto ao CRI. Com exceção do que foi pactuado no projeto básico do convênio, que deu origem ao PCTRF-ARP. Nele foi estabelecido que os títulos deverão ser entregues devidamente registrados aos agricultores familiares que se enquadram na gratuidade – Lei 11.020/1993 e Lei 14.313/2002.

Como já ressaltado, esse pacto não está sendo cumprido pela SEAPA, e isso compromete os esforços empreendidos pelo próprio Estado de “fechar o ciclo com o documento registrado na mão”, como afirmou representante da prefeitura municipal⁹¹. Para o representante da SEAPA, o Estado está arcando com a seu dever, que é a titulação, e “cada um tem que assumir a sua responsabilidade”⁹².

No entanto, segundo o oficial do CRI, se nenhum título emitido pela SEAPA foi registrado até então, é por descontrole patrimonial, ineficiência e irresponsabilidade do Estado. Pois, segundo ele, há um acórdão do TJMG, de 2018⁹³, que impede o registro de novos títulos na serventia, até que o Estado apresente a planta e o memorial descritivo dos imóveis de sua propriedade (matrículas 3766 e 4030), nos termos da Lei 10.267/2021. Isso demonstra uma negligência do Estado em concluir a ação de regularização, na forma pactuada pelo Programa.

A segunda ação, destacada pelos entrevistados, é regularizar e destinar as terras arrendadas com contratos vencidos no município. Para tanto, o Estado deve

⁹¹ Cf. nota 88.

⁹² Cf. Entrevista concedida ao autor pelo representante da SEAPA, no dia 16 de fevereiro de 2022.

⁹³ Processo judicial n. 1.0556.16.000650-9/001.

regularizar individualmente cada um desses imóveis, identificando, do ponto de vista cadastral (SNCR e SIGEF) e registral, o seu patrimônio, que atualmente está “no bolo” das matrículas 3766 e 4030.

Paralelo a isso, é importante que a destinação das terras arrendadas seja discutida com os atores locais e extralocais, para que seja possível exercer uma governança responsável da terra, em busca da resolução dos conflitos fundiários e da conciliação dos interesses dos atores envolvidos – posseiros, comunidades tradicionais, empresas reflorestadoras, mineradoras, unidades de conservação, entre outros.

Por fim, a terceira ação é promover a regularização fundiária (perímetro e interior) das unidades de conservação – PE Serra Nova e Talhado e RDS Nascentes Geraizeiras. Atualmente, grande parte das terras afetadas pela criação dessas unidades de conservação são públicas devolutas e estão também “no bolo” das matrículas 3766 e 4030.

Diante do grande desafio de concluir definitivamente a ação discriminatória no Alto Rio Pardo, vislumbra-se a possibilidade de envolver o poder judiciário como mediador desse processo. Esse envolvimento poderá se dar nos termos adotados pelo TJMT, em que a Corregedoria Geral Justiça constituiu comissão em nível estadual e municipal para tratar das questões fundiárias e dos registros públicos, como mostramos anteriormente.

Além desse grande desafio em nível local, outras demandas também precisam ser colocadas ao quadro atual de governança e administração de terras do estado de Minas Gerais. Na perspectiva das instituições participantes desta pesquisa, entre os desafios macros podemos destacar:

- ✓ o fortalecimento da estrutura estatal, com recursos orçamentários, humanos e materiais para cuidar do valiosíssimo patrimônio – apenas no Alto Rio Pardo são aproximadamente 390 mil hectares de terras do Estado;
- ✓ a (re)criação de uma autarquia estadual para exercer o papel de órgão estadual de terras com autonomia administrativa e financeira, visando reparar o equívoco histórico que foi a extinção do ITER;
- ✓ o aperfeiçoamento do marco regulatório estadual das terras devolutas, principalmente em relação à Lei 11.020/1993. Há seis anos tramita na ALMG o projeto de lei 3.601/2016, com essa finalidade.

3.3 Pontos fortes e pontos fracos da governança de terras no município

3.3.1 Pontos fortes

Os pontos fortes estão relacionados ao reconhecimento de direitos de acesso à terra e território, ao envolvimento dos atores locais com a questão agrária do município, ao posicionamento recente do Estado frente ao problema fundiário da região e à acessibilidade de informações sobre as terras.

- Reconhecimento de direito de acesso à terra e ao território

As entrevistas demonstraram que existe um amplo reconhecimento do direito de acesso à terra e ao território entre os atores envolvidos na governança do município. Inclusive os mais vulneráveis, que são os pequenos posseiros e as comunidades tradicionais geraizeiras, fortalecidos pela resistência e atuação das Comunidades Eclesiais de Base (CEBs) e a Comissão Pastoral da Terra (CPT). Entre os marcos legais que asseguram o acesso ao direito de posse e propriedade estão o Estatuto da Terra, a Lei de Registro Públicos e a Lei estadual 11.020/1993, que dispõe sobre as terras públicas e devolutas do estado de Minas Gerais.

As populações tradicionais do estado de Minas Gerais receberam recentemente proteção legislativa que garante a elas o direito de acesso aos seus territórios, com a instituição da política estadual para o desenvolvimento sustentável dos povos e comunidades tradicionais, implementada por meio da Lei estadual 21.147/2014. Amparada nessa lei, cinco comunidades tradicionais geraizeiras do município já receberam a “certidão de autodefinição” emitida pelo Estado, que reconheceu a tradicionalidade e a legitimidade do pedido de regularização desses territórios.

O reconhecimento do direito de acesso ao território alcançou o poder público municipal. Em iniciativa inédita no país, Rio Pardo de Minas sancionou uma lei, em 2015, que dispõe sobre o reconhecimento da comunidade tradicional geraizeira de Sobrado e a proteção do seu território e modo de vida.

- Envolvimento dos atores locais com a questão agrária do município

Os atores locais têm consciência de que a resolução do problema fundiário é de interesse de todos (prefeitura, Sindicato, cartório, empresariado etc.) e, por isso,

seria preciso atuar conjuntamente, visto que são eles os principais prejudicados com a atual situação da administração de terras no município. No entanto, a ação conjunta dos atores locais, na prática, é considerada um ponto fraco, como veremos adiante. Isso contribui para que aconteçam atuações isoladas.

É o caso da atuação ativa, mas isolada, do Sindicato dos Trabalhadores Rurais e do Cartório de Registro de Imóveis. Sem entrar no mérito das motivações e dos interesses de cada um, é importante destacar que ambos fazem a diferença e podem contribuir com mais acertos do que erros no processo de governança de terras do município. Nesse contexto, o Sindicato goza de certa credibilidade junto aos agricultores, por defender o uso e a ocupação das terras públicas devolutas com justiça social, organizando reuniões com lideranças rurais, participando ativamente em audiências públicas e produzindo documentos. O Cartório também sempre teve uma participação ativa no processo de regularização fundiária, inclusive questionando a conclusão da ação discriminatória, pois, à época, se negou a registrar as terras devolutas discriminadas em nome do Estado, sem a apresentação de planta e memorial descritivo.

Apesar dessas atuações isoladas, o ambiente institucional no município mostra-se favorável a uma atuação articulada, sobretudo, se conduzida pelo Estado. Houve momentos na história recente que os atores locais fizeram aliança e atuaram conjuntamente em uma forte articulação política, inclusive com a participação dos empresários da silvicultura, para cobrar do Estado uma solução para a retomada da regularização, em razão dos embargos da “Operação Grilo”. O próprio PCTRF-ARP foi uma conquista desse esforço conjunto.

As entrevistas revelaram o interesse dos atores locais em participar das decisões que envolvem a destinação das terras devolutas arrendadas que estão com contrato vencido no município. A maioria defende que a destinação dessas terras seja compartilhada com o Estado, a fim de conciliar os distintos interesses envolvidos.

- Posicionamento recente do Estado frente ao problema fundiário da região

A posição tomada pelo governo do Estado a partir de 2015, quando buscou parceria e apoio do governo federal para viabilizar o PCTRF-ARP, também pode ser considerada um ponto forte na governança de terras do município. Essa atitude

demonstra vontade política para enfrentar parte dos problemas fundiários da região, sobretudo os relacionados à ação discriminatória ainda inconclusa.

- **Acessibilidade de informações sobre as terras**

O acesso à informação, à transparência e à publicidade foi considerado um ponto forte pelos entrevistados. Nas palavras do representante do Sindicato, “antes era tudo no escuro”, fazendo referência à época da RURALMINAS e do ITER. Portanto, anterior à lei de acesso à informação (2011) e ao PCTRF-ARP implementado pela SEDA/SEAPA.

No tocante ao acesso à informação, a utilização do SIGEF possibilitou que qualquer cidadão pudesse ter acesso aos dados gráficos (área e perímetro) e literais (imóvel, detentor e confrontantes) de todas as parcelas cadastradas no município. Por sua vez, a utilização do Serviço Eletrônico de Informações (SEI) oportunizou aos interessados na regularização fundiária, como os posseiros, acompanhar e intervir no andamento do processo administrativo em tempo real.

No que diz respeito à transparência e à publicidade, por força do TAP firmado com o MPE, em 2021, a relação de todos os beneficiários que foram contemplados com os títulos (emitidos e entregues) no âmbito do programa é publicada no *site* da SEAPA. Além disso, antes de a entrega dos títulos, a SEAPA tem compartilhado com os atores locais a relação dos beneficiários que ainda serão contemplados, para garantir uma espécie de controle e legitimidade social.

Por fim, é importante salientar que os dados do cadastro e do registro de imóveis rurais são públicos e estão disponíveis para consulta no *site* do SNCR-INCRA e no Cartório de Registro de Imóveis, respectivamente.

3.3.2 Pontos fracos

As reiteradas ações patrocinadas pelo Estado durante os diversos impulsos de ocupação contribuíram diretamente para o estabelecimento dos pontos fracos da governança de terras no município, a saber: a existência de ação discriminatória inconclusa, a gestão negligente das terras arrendadas, o descompasso nos dados do cadastro e do registro, a falta de estrutura do Estado e de atuação conjunta dos atores locais.

- Ação discriminatória inconclusa

Historicamente, a ausência de governança sobre as terras devolutas tornou uma porção considerável do território brasileiro suscetível ao processo de apropriação privada, por meio da posse e da grilagem. A Avaliação da Governança Fundiária do Brasil realizada pelo Banco Mundial (2014) aponta que cerca de um quinto da Amazônia brasileira e uma parte considerável de áreas públicas, identificadas nas décadas de 1970 e 1980, ainda estão juridicamente definidas como terras devolutas. Além disso, de acordo com os estudos de Oliveira (2010), a região Sudeste tem mais de 16 milhões de hectares de terras devolutas, sendo que a maior presença está Minas Gerais, que conta com mais de 14 milhões de hectares, ocupando cerca de 24,0% do território mineiro.

No município de Rio Pardo de Minas, a questão das terras devolutas está relacionada a uma ação discriminatória dos anos 1980, ainda inconclusa. Em regra, um procedimento discriminatório possui três momentos bem distintos: discriminação, arrecadação e destinação. O Estado discriminou e arrecadou 243.551,9 hectares de terras públicas devolutas no final dos anos 1990, após decisão do TJMG. Isso corresponde a 78,1% do território do município. No entanto, quase 30 anos se passaram, e a destinação dessas terras não foi concluída pelo Estado. Em pleno século XXI, ainda existe juridicamente um remanescente de 183.335,7 hectares de terras públicas devolutas, 58,8% do território, que precisam ser destinadas de fato e de direito no município. Nesse remanescente, estão incluídas as terras arrendadas com contratos vencidos, as terras ocupadas pelos posseiros e aquelas situadas nas unidades de conservação.

Como bem ressaltou o representante do INCRA, a premissa de que “toda ação pública ou privada deve ter começo, meio e fim”, foi na prática ignorada pelo Estado na gestão das terras devolutas do município, ao longo de décadas⁹⁴. Nesse cenário, um dos desafios do PCTRF-ARP é contribuir para sanear esse remanescente e concluir a ação discriminatória.

- Gestão negligente das terras arrendadas

⁹⁴ Cf. Entrevista concedida ao autor pelo representante do INCRA, Melchior Melo, no dia 18 de março de 2022.

Na década de 1970, os incentivos da SUDENE e do Governo de Estado de Minas Gerais viabilizaram a implementação do Programa de Distritos Florestais (PDF), com base na utilização das terras devolutas do Norte de Minas e do Vale do Jequitinhonha. O PDF atraiu empresas interessadas em explorar eucalipto no município de Rio Pardo de Minas. As terras foram concedidas às empresas por meio de contratos de arrendamentos firmados com a RURALMINAS, pelo prazo mínimo de 23 anos, garantindo a transferência progressiva das áreas efetivamente cultivadas (CHAVES, 2015).

O problema da gestão negligente das terras arrendadas começa com a celebração de um contrato sem validade jurídica (totalmente ilegal) entre o Estado e as empresas. O Estatuto da Terra (1964) proíbe o uso do contrato de arrendamento em terras públicas, por ser um instrumento do Direito Privado. Nesse caso, o instrumento juridicamente válido para firmar esse tipo de relação contratual deveria ser o Contrato de Concessão de Direito Real de Uso (CCDRU), do Direito Público.

À medida que os contratos venciam, muitos deles eram aditados, renovados pelo ITER, ao arrepio da Constituição Estadual e a despeito do parecer contrário da Advocacia Geral do Estado (AGE) sobre a legalidade dos termos aditivos. De acordo com o representante da AGE, a má gestão das terras arrendadas estaria relacionada com “questões jurídicas muito sensíveis e de alta relevância envolvendo os contratos de arrendamentos”⁹⁵, que estão em discussão na Consultoria Jurídica da AGE.

Nesse contexto, o quadro atual do município é de 40 mil hectares arrendados de forma ilegal, com contrato vencidos. Enquanto o Estado discute as questões jurídicas que envolvem os contratos, as cooperativas e as empresas continuam na posse da terra, mesmo sem contrato. A insegurança jurídica criada pelo Estado tem gerado um ambiente de disputas e conflitos pela terra e roubo de madeiras nessas áreas.

Na avaliação dos demais entrevistados, a gestão do Estado sobre as terras arrendadas deixa muito a desejar, sendo classificada como “desastrosa”, “muito mal” e “deixa solto”. Há uma expectativa no município de que a destinação dessas terras seja compartilhada com os atores locais, a fim de conciliar os distintos interesses envolvidos, quais sejam: reforma agrária, regularização de comunidades tradicionais geraizeiras, conservação e compensação ambiental e alienação para fins produtivos.

⁹⁵ Cf. Entrevista concedida ao autor pelo representante da AGE, no dia 16 de março de 2022.

- Descompasso dos dados fundiários oficiais

O descompasso dos dados fundiários está diretamente relacionado com a ação discriminatória inconclusa e a frágil administração fundiária. A omissão do Estado em concluir o procedimento discriminatório e controlar o seu patrimônio está expressa nos dados do cadastro do INCRA e do registro de imóveis, os quais revelam duas situações diametralmente opostas e indesejáveis para uma governança responsável da terra.

De um lado, os dados do cadastro do INCRA mostram uma situação de subcadastramento, com uma cobertura cadastral de apenas 75,5% das terras do município, conforme tabela 13. Além disso, apesar do remanescente de 183.335,7 hectares de terras públicas devolutas existir juridicamente, ele não está cadastrado no INCRA.

Do outro lado, os dados do registro de imóveis evidenciam uma situação de sobrecadastramento, com uma cobertura registral de 107,0%, ou seja, tem mais terras registradas do que a área territorial do município, conforme tabela 17 e gráfico (figura 6). Isso deve ligar o sinal de alerta do CRI, responsável pelos registros, e do Estado, proprietário de 58,8% das terras do município, sob pena de comprometer ainda mais a segurança jurídica do município.

Ambas situações são reflexos da ausência de ações integradas entre as instituições fundiárias e da inabilidade do Estado de promover a destinação das terras arrecadadas em sua plenitude. Outro exemplo disso é que dos 84.544,6 hectares titulados pelo Estado (RURALMINAS/ITER-MG), em favor dos posseiros, apenas 71,2% foram levados a registro no CRI. O PCTRF-ARP é uma oportunidade para equacionar esses descompassos nos dados, evitando que o Estado continue andando em círculos e fazendo retrabalhos.

- Falta de estrutura do Estado

Na perspectiva dos entrevistados, a carência de orçamento, recursos humanos e material são fatores que limitam a ação do Estado no município. Sem entrar no mérito das motivações, o fato é que a falta de estrutura tem levado o Estado a ser omissivo, inclusive no cumprimento de decisões judiciais em seu próprio favor, como relatou em entrevista o representante do CAA:

Ponto fraco. É... o Estado não tem a mínima noção do que é dele, né? Eu já me deparei com uma ação que o Estado ganhou. Uma ação de despejo e devolução da terra, da área. Transitou em julgado a sentença e foi favorável ao Estado. Aí na hora do cumprimento da sentença o juiz intima o ITER: me apresenta aqui o croqui da área a ser devolvida, mas o ITER não apresentou. O juiz intima de novo: me apresenta o croqui da área a ser devolvida. O Estado pediu um tempo, 90 dias. O juiz concede, mas o Estado não conseguiu apresentar onde é que estava a área. Depois de um novo prazo, 90 dias, o Estado não conseguiu apresentar o croqui da área. Resultado: esse processo foi extinto. Então, o Estado ganha a ação, mas na hora de arrecadar, cadê? Ele não sabe aonde está a área. Ausência de controle, de estrutura e de vontade política do Estado. Com a extinção do ITER piorou ainda mais.⁹⁶ (Informação verbal).

A falta de estrutura resulta em ineficiência, inoperância, morosidade no processo de regularização fundiária dos posseiros e das comunidades tradicionais geraizeiras do município, fatores que acabam contribuindo para que grileiros tirem proveito da situação e subtraíam terras do patrimônio público.

No âmbito do PCTRF-ARP, o Estado não dotou o escritório local de recursos humanos qualificados para fazer a fiscalização, conferência e correção do levantamento georreferenciado por varredura. No município, os trabalhos técnicos ficaram única e exclusivamente sob responsabilidade da empresa contratada pelo Estado, que seguia as indicações das pessoas interessadas pela regularização. A fiscalização foi realizada pontualmente pelos servidores lotados em Belo Horizonte. Quando o convênio foi sub-rogado para o INCRA-MG, uma série de correções nos trabalhos foi requerida ao Estado, basicamente pela falta de uma fiscalização mais abrangente e criteriosa.

A proposta inicial do PCTRF-ARP contemplava todos os municípios alvos da ação discriminatória dos anos 1980 – Indaiabira, Montezuma, Rio Pardo de Minas, Santo Antônio do Retiro e Vargem Grande do Rio Pardo. Mas, por limitações orçamentárias, apenas Rio Pardo de Minas e Santo Antônio do Retiro foram contemplados no convênio firmado entre a SEDA e o MDA, em 2015.

- Falta de atuação conjunta dos atores locais

Apesar de o envolvimento dos atores locais com a governança de terras do município ser considerado um ponto forte, cada um atua defendendo os seus interesses, de forma isolada. A falta de capacidade dos atores locais de encontrar um propósito que seja conciliável, ou seja, uma ação conjunta em torno de pontos comuns é uma dificuldade a ser superada.

⁹⁶ Cf. nota 89.

Essa dificuldade está expressa nas palavras do representante da Prefeitura Municipal, que diz:

O cartório, o sindicato, os proprietários, eles não podem se ver como adversários pra regularização. E eu acho que às vezes tem esse sentimento. Pro cartório têm algumas coisas, ou uma grande parte delas, não é desse jeito que faz, é só desse jeito. E pras outras instituições, olha o cartório tá pegando no pé, quer dizer que não tem que ser sozinho. Então, acho que falta essa capacidade dialógica, de encontrar convergências e potencializar a força de governança, a partir da convergência que há de interesses comum, não particular, porque tem grandes empresas, grandes empresários que pressiona, tem pequeno produtor que quer, tem comunidades que deseja um formato né? Essa cabeceira quero que seja água, o outro falando não, a empresa não eu quero essa grande área, porque eu vou plantar eucalipto aqui. Então, falta isso.⁹⁷ (Informação verbal)

A ação coletiva dos atores locais é fundamental para uma atuação coesa e propositiva perante o Estado. O representante da EMATER-MG defende que o CMDRS pode exercer o papel de articulação dos atores locais, argumentando que:

O CMDRS tem gente de todo lugar. (...) Gente do lado A, gente do lado B. Entendeu? O CMDRS porque é o lugar onde as pessoas respeitam a justiça. Lá é assim, o promotor mandou um trem todo mundo fica bem, então assim, eu acho que é um lugar onde é mais aberta a discussão. E também haja vista que vai ter representante do município inteiro, sabe? Não tem problema político.⁹⁸ (Informação verbal)

Por ser em essência uma instância paritária e apartidária que goza de uma legitimidade social, o CMDRS por poderia ser um instrumento mais utilizado tanto pelo Estado como pelos atores locais para discutir as questões relacionadas à governança de terras no município. Atualmente, o CMDRS talvez seja a instância em nível municipal mais apropriada para discutir e construir uma proposta conjunta, em torno de pontos comuns consensuados, no tocante à destinação das terras arrendadas e às ações do próprio PCTRF-ARP.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os resultados deste trabalho mostram que a pesquisa exploratória possibilitou reunir fontes de diversas áreas do conhecimento e lançar luzes sobre dados históricos e contemporâneos, que contribuíram para ampliar a compreensão acerca

⁹⁷ Cf. nota 88.

⁹⁸ Cf. Entrevista concedida ao autor pelo representante da EMATER-MG, no dia 23 de fevereiro de 2022.

da problemática fundiária do território Alto Rio Pardo. A combinação dos métodos utilizados durante a pesquisa foi adequada para o alcance dos objetivos do trabalho.

O quadro de débil governança é o diagnóstico que a pesquisa aponta para o problema fundiário crônico, envolvendo as terras públicas devolutas do território Alto Rio Pardo. Guardadas as devidas proporções, essa questão está para o estado de Minas Gerais, assim como a questão amazônica está para o Brasil. Com base nesse diagnóstico, podemos afirmar seguramente que o estabelecimento do quadro de débil governança foi resultado do descaso e da incompetência do estado de Minas Gerais, ao longo de muitas décadas.

No período compreendido entre a Lei nº 27/1892, primeira lei de terras estadual, e a Lei nº 6.637/1975, que autorizou a alienação de terras devolutas para empresas no Alto Rio Pardo, o estado de Minas Gerais foi incapaz de regularizar a situação de posseiros e comunidade tradicionais geraizeiras, como preconizava a Lei de Terras de 1850. A onda desenvolvimentista impulsionada pelos incentivos da SUDENE que viabilizou o PDF, simplesmente ignorou a existência e o modo de vida dessas populações. O descaso foi consumado quando a RURALMINAS, braço operante do Estado, demarcou, apossou e arrendou as terras de uso comum das comunidades tradicionais geraizeiras para empresas reflorestadoras, expropriando e encurralando muitas comunidades e impactando ambiental, econômica e socialmente o território.

Esse descaso começou a ser reparado nos anos 2010, fruto da luta do Movimento Geraizeiro pela retomada das terras tradicionalmente ocupadas, após o vencimento dos contratos de arrendamento. A criação do PAE “Veredas Vivas”, da RDS “Nascentes Geraizeiras” e o reconhecimento e a proteção do território da comunidade de Sobrado pelo município representam as conquistas dessa luta.

Se o Estado foi “competente” na implementação do PDF, o mesmo não pode ser dito em relação às intervenções estatais que o sucederam. O PAPP, por exemplo, formulado para corrigir as deficiências e os fracassos dos programas desenvolvidos na região mineira da SUDENE, não foi implementado com a mesma “competência”. Pelo contrário, o legado deixado aos municípios de Indaiabira, Montezuma, Rio Pardo de Minas, Santo Antônio do Retiro e Vargem Grande do Rio Pardo pela RURALMINAS foi uma ação discriminatória inconclusa. A omissão do Estado resultou no caos fundiário que se arrasta há quase 30 anos. Por meio do PTDRU, o ITER-MG até que avançou na destinação das terras devolutas

arrecadadas nesses municípios. Mas, o seu intento contaminado por ingerências políticas e má gestão foi interrompido pela “Operação Grilo”, a qual foi utilizada como justificativa para a extinção da autarquia equivocadamente, antes da conclusão da fase de destinação da ação discriminatória.

Os dados do registro de imóveis revelados na pesquisa evidenciam a incompetência e omissão do Estado em relação ao desfecho da ação discriminatória. Dos 485 mil hectares de terras devolutas arrecadadas, apenas 18,8% foram destinadas e regularizadas até 2022. Portanto, restam 390 mil hectares, ou seja, mais de 80% das terras arrecadadas ainda não foram devidamente destinadas e regularizadas pelo Estado. Essa constatação é uma prova cabal que a premissa de que toda ação pública deve ter “começo, meio e fim”, não foi levado muito a sério pelo Estado na gestão das terras públicas devolutas no Alto Rio Pardo, a qual caracterizamos pelo “andar em círculos” ao longo desse período.

Outros fatores também contribuíram para a consolidação do quadro de débil governança no território. Entre eles, destacamos: a concessão de terras devolutas, ignorando os direitos consuetudinário das comunidades tradicionais; a omissão do Estado na gestão dos contratos de arrendamentos e no zelo com o seu patrimônio; a gestão incipiente na destinação das terras devolutas arrecadadas (titulação e regularização); o subcadastramento de terras no cadastro de imóveis rurais do INCRA, omitindo as terras públicas registradas; o sobrecadastramento de terras no registro do CRI, reflexo das retificações de áreas administrativa e judicial que camuflam a grilagem de terras; e a falta de transparência nos processos de regularização.

É neste cenário que a SEDA entra em cena, com a missão de buscar soluções para retomar as ações de regularização fundiária do território. O PCTRF-ARP inova em relação às intervenções estatais anteriores por propor uma estratégia de ação alinhada ao conceito de governança de terras (REYDON *et al*, 2017). Com a implementação do programa foi criada mais uma oportunidade para que o Estado assumira o seu protagonismo na condução do processo de transição para uma governança responsável da terra no território Alto Rio Pardo. O Estado é, incontestavelmente, o ator mais importante nesse processo. No entanto, nos últimos 30 anos, ele abriu mão de exercer o seu papel e andou a reboque dos demais atores.

A expectativa da maioria das instituições entrevistadas é que o Estado, atualmente via SEAPA, seja capaz de encerrar o ciclo do PCTRF-ARP com êxito. Apesar dos avanços em relação ao cadastramento da malha fundiária e à retomada da titulação no município de Rio Pardo de Minas, o programa precisa avançar para os demais municípios do território, sobretudo para o município de Santo Antônio do Retiro, contemplado no mesmo convênio. O grande desafio do programa é contribuir para a conclusão da ação discriminatória iniciada nos anos de 1980. Por isso, faz-se necessário novos estudos para avaliar em que medida esse propósito foi alcançado ou está sendo alcançado.

Outros desafios para além do programa estão colocados para a administração fundiária do estado de Minas Gerais, a saber: o fortalecimento da estrutura estatal para cuidar do patrimônio público; a (re)criação do ITER-MG – sem um órgão de terras estadual não há perspectiva de uma governança responsável da terra; e o aperfeiçoamento do marco legal das terras devolutas estaduais – o PL 3.601/2016 tramita há seis anos na ALMG.

Por fim, é importante ressaltar que não foi pretensão desta pesquisa esgotar o tema aqui abordado. Pelo contrário, ela visa apenas lançar sementes para que novos estudos floresçam e explorem questões específicas, contribuindo para ampliar as fronteiras do conhecimento sobre a governança e administração de terras no Alto Rio Pardo.

Muitos são os caminhos que podem ser trilhados pelos que virão adiante. O caráter exploratório deste trabalho sugere a necessidade de futuras pesquisas e estudos específicos sobre: (1) os dados do inventário da Casa da Ponte para compreender a origem das comunidades tradicionais geraizeiras em terras devolutas do Alto Rio Pardo; (2) as razões do sobrecadastramento da área registrada no município de Rio Pardo de Minas e a sua relação com as retificações de área administrativas e judiciais; (3) o impacto do PCTRF-ARP na vida dos agricultores familiares que foram beneficiados pela regularização fundiária em relação ao acesso às políticas públicas; e (4) o impacto do PCTRF-ARP em relação à conformação dos cadastros de imóveis rurais (SNCR, SIGEF, CNIR, CAR, etc), ao mercado de terras, à arrecadação do ITR e à regularização dos territórios das comunidades tradicionais geraizeiras.

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Alfredo W. B. de. *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.

AMORIM, M. *Programa Cadastro de Terras e Regularização Fundiária no Brasil*. Relato enviado por e-mail, 2021.

BANCO MUNDIAL. *Avaliação da governança fundiária no Brasil*. 2014. Disponível em: <<https://documents1.worldbank.org/curated/en/281361468225893103/pdf/892390ESW0SPAN00Box385275B00PUBLIC0.pdf>>. Acesso em: 01 jul. de 2021.

BISPO, E. A. R. M. *Regularização Fundiária Rural de Terras Devolutas no Norte de Minas Gerais*. 2020. 188 f. Dissertação (mestrado). Programa de Pós-Graduação em Sociedade, Ambiente e Território. Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2020.

BISPO, . A. R. M.; BARBOSA, R. S. Processos de territorialização e efeitos da regularização fundiária rural no Norte do Estado. *Revista Cerrados*, v. 19, n. 01, p. 23-55, jan./jun.-2021, Montes Claros – MG.

BRITO, I. C. *Comunidade, território e complexo industrial florestal: o caso de Vereda Funda, norte de Minas Gerais*. 2006. Dissertação de Mestrado. PPGDS-Programa de pós Graduação em Desenvolvimento Social, Unimontes. Montes Claros - MG.

BRITO, I. C. B. *Ecologismo dos Gerais: conflitos socioambientais e comunidades tradicionais no Norte de Minas Gerais*. 268 f. Tese (doutorado). Centro de Desenvolvimento Sustentável. Universidade de Brasília, Brasília-DF, 2013.

BUENO, A. P. S; REYDON, B. P. Indefinição Jurídica da propriedade: aspectos legais associados à propriedade da terra. *In: Governança de terras: da teoria à realidade brasileira*. 1ª edição. Brasília: FAO/SEAD, 2017, p. 65-101.

CAMARGO, F. P. *Reflexos do sistema de administração fundiária no Brasil: a evolução da concentração de terras nos municípios do estado de São Paulo - 1995 a 2008*. 166 f. Dissertação (mestrado). Pós-graduação em Planejamento e Gestão do Território. Universidade Federal do ABC, Santo André-SP, 2015.

CARDOSO, J. M. *A região Norte de Minas Gerais, um estudo da dinâmica das suas transformações espaciais*. Dissertação (Mestrado em Economia). UFPE – Programa de Pós-graduação em Economia, Recife. 1996.

CARNEIRO, A.F.T.; ERBA, D. A., AUGUSTO, E. A. A. Cadastro multifinalitário 3d: conceitos e perspectivas de implantação no brasil. *Revista Brasileira de Cartografia*, nº 64/2, p. 257-271, 2012.

CARRARA, A. A. *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.

CENSO agropecuário 2017. IBGE: Rio de Janeiro, [2021]. Disponível em: <https://sidra.ibge.gov.br/pesquisa/censo-agropecuario/censo-agropecuario-2017>. Acesso em: 28 de set. 2021.

CHAVES, E. R. O sertão de Rio Pardo: sociedade, cultura material e justiça nas Minas oitocentistas. 2004. Dissertação (Mestrado em História) – Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal de Minas Gerais. 2004.

CHAVES, E. R. Hierarquias sociais na Câmara Municipal em Rio Pardo (Minas Gerais, 1833-1872). Tese (Doutorado em História). Instituto de Ciências Humanas e Filosofia, Universidade Federal Fluminense, Niterói, 2012.

CHAVES, L. A. *As terras devolutas e a questão energética em Minas Gerais: desafios e perspectivas de sustentabilidade econômica, ambiental e social nas regiões Norte e Alto Jequitinhonha*. Dissertação (Mestrado) – Escola Superior Dom Helder Câmara. Belo Horizonte, 2015.

CHILES, J. M. *Dicomer, dibeber, ou coisa de velho? A agrobiodiversidade e a cultura alimentar geraizeira na comunidade de Pau D'arco*. 2018. 216 f. Dissertação (mestrado). Centro de Desenvolvimento Sustentável. Mestrado Profissional em Sustentabilidade junto a povos e terras tradicionais, Universidade de Brasília, Brasília-DF, 2017.

CLAVAL, P. O território na transição da pós-modernidade. *GEOgraphia*, ano I, n. 2, p. 7-26, 1999.

COSTA, J. B. A. *Norte de Minas: cultura catrumana, suas gentes, razão liminar* [recurso eletrônico]. Montes Claros: Editora Unimontes, 2021.

COSTA, S. H. G. “Recantilhados” ENTRE O DIREITO E O RENTISMO: grilagem judicial e a formação da propriedade privada da terra no Norte de Minas Gerais. Tese (Doutorado) Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo. Departamento de Geografia. São Paulo, 2017.

COSTA, S. H. G. A grilagem judicial e o avanço da propriedade privada sobre as terras de uso comum nos gerais. In: OLIVEIRA, Ariovaldo Umbelino (Ed.). *A grilagem de terras na formação territorial brasileira*. 1ª edição. São Paulo: Universidade de São Paulo, 2020.

COSTA FILHO, A.; et al. *Mapeamento dos povos e comunidades tradicionais de Minas Gerais: visibilização e inclusão sociopolítica, um breve relato sobre incursões no semiárido mineiro*. Interfaces – Revista de Extensão, v. 3, n. 1, p.69-88, jul./dez. 2015.

DAYRELL, C. A. Geraizeiros e biodiversidade no Norte de Minas: a contribuição da agroecologia e da etnoecologia nos estudos dos agroecossistemas tradicionais. 1998.192f. Dissertação (mestrado). Universidade Internacional de Andalucia, Sede Ibero Americana de La Rábida, 1998.

DAYRELL, C. A. *De nativos e de caboclos: reconfiguração do poder de representação de comunidades que lutam pelo lugar*. 2019. 456 f. Tese (doutorado). Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Social. Universidade Estadual de Montes Claros, Montes Claros-MG, 2019.

DEININGER, K; et al. Innovations in Land Rights Recognition, Administration, and Governance, Joint Discussion *Paper World Bank*, GLTN, FIG and FAO. The World Bank, GLTN, FIG, and FAO, Washington DC, 2010. doi:10.1596/978-0-8213-8580-7.

ENEMARK, S; WILLIAMSON, I; WALLACE, J. Building modern land administration systems in developed economies. *Journal of Spatial Science*, 50:2, 51-68. 2005. DOI: 10.1080/14498596.2005.9635049.

FAO - Organização das Nações Unidas para a Agricultura e a Alimentação. *Diretrizes Voluntárias para a Governança Responsável da Terra, dos Recursos Pesqueiros e Florestais no contexto da Segurança Alimentar Nacional (DVGT)*. Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA): Brasília, 2015. Disponível em: <http://www.mda.gov.br/sitemda/sites/sitemda/files/user_img_19/Diretrizes%20web.pdf>. Acesso em: 21 abr. de 2021.

FAO – Organização das Nações Unidas para a Agricultura e a Alimentação. *Buena gobernanza en la tenencia y la administración de tierras – Estudios sobre tenencia de la tierra*, 9. Roma, 2007.

FERNANDES, B. M; WELCH, C. A; GONÇALVES, E. C. *Land Governance in Brazil*. Framing the Debate Series, nº. 2. International Land Coalition: Roma, 2012.

FERNANDES, V. B; REYDON, B. P. Governança de terras e o desenvolvimento econômico. In: REYDON, B. P; et al. *Governança de terras: da teoria à realidade brasileira*. FAO/SEAD: Brasília, 2017., p. 43-64.

FERNANDES, V. B. *A relação entre a governança da terra e o desenvolvimento econômico: da teoria a uma revisão sistemática de resultados empíricos*. 2018. 116 f. Tese (doutorado). Instituto de Economia, Universidade de Campinas, Campinas-SP, 2018.

FERRARO JÚNIOR, L.F.; BURSZTYN, M. Das sesmarias à resistência ao cercamento: razões históricas dos Fundos de Pasto. *CADERNO CRH*, Salvador, v. 23, n. 59, p. 385-400, Maio/Ago, 2010.

GALA, PAULO. A teoria institucional de Douglass North. In: *Brazilian Journal of Political Economy*, v. 23, n. 2, 2003. p. 276-292. Disponível em: <<https://doi.org/10.1590/0101-31572003-0684>>. Acesso em: 7 jul. de 2022.

GARCIA, E. P. A; *et al.* Diagnósticos, problemas e soluções. *In:* REYDON, B. P; *et al.* *Governança de terras: da teoria à realidade brasileira*. Brasília-DF: FAO/SEAD, 2017, p. 231-249.

GASQUES, J. G; CONCEIÇÃO, J. C. P.R. A demanda de terra para a reforma agrária no Brasil. *In: Reforma agrária e desenvolvimento sustentável*. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Agrário, 2000. p. 85-109.

GIL, A. C. *Como elaborar projetos de pesquisa*. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2002.

GRAZZIANO DA SILVA, J. La gobernanza de la tenencia, haciendo realidad: directrices voluntarias sobre la gobernanza responsable de la tenencia de la tierra, la pesca y los bosques en el contexto de la seguridad alimentaria nacional. *In:* CAZELLA *et al* (org.). *Governança fundiária e sustentabilidade: experiências internacionais de políticas públicas em zonas rurais*. Blumenau: Nova Letra, 2015.

GUEDES, S.N.R; REYDON, B.P. Direitos de propriedade da terra no Brasil: uma proposta institucionalista para ampliar a governança fundiária. *Revista SOBER*, v. 50, n. 3, p. 525-544, 2012.

HAESBAER, R. Da desterritorialização a multiterritorialidade. *Boletim Gaúcho de Geografia*, 29: 11–24, jan., 2003.

IBGE. *Atlas do espaço rural brasileiro*. 2. ed. Rio de Janeiro. 2020.

ITERPA (Instituto de Terras do Pará). *Procedimentos Metodológicos da Varredura Fundiária*. Organização: MARQUE, J. A. e MALCHER, M. A.. Belém – PA, 2009. 74 p.; il.

IVO, I. P. *Homens de Caminho: Trânsito, Comércio e Cores nos sertões da América Portuguesa – século XVIII*. Belo Horizonte, Departamento de História da FAFICH/UFMG, 2009.

JUNQUEIRA, J. R. C. de M. O Mistério do Capital, de Hernando De Soto. *Informações Econômicas*, v.33, n.3, mar. São Paulo, 2003.

LITTLE, P. E. Territórios sociais e povos tradicionais no Brasil: por uma antropologia da territorialidade. *Anuário Antropológico*, v. 28, n. 1, p. 251–290, 2018. Disponível em: <https://periodicos.unb.br/index.php/anuarioantropologico/article/view/6871>. Acesso em: 19 jan. 2021.

LEÃO, A. S. D. O Direito forjado nas grotas e chapadas: os processos de construções legislativas pelas geraizeiras e geraizeiros do Alto Rio Pardo – MG. Dissertação (mestrado). Universidade Federal de Minas Gerais / Instituto de Ciências Agrárias. Montes Claros – MG, 2021. 175 f.

MAIA, A. M. C. Uma realidade chamada RURALMINAS. Belo Horizonte: Editora SEGRAC, 2007.

MARRA, T. B. *Cadastro Territorial no Brasil: modelagem de posse e propriedade a partir do Modelo para o Domínio da Administração de Terras (LADM, ISO 19152)*. 2017. 55 f. Dissertação (mestrado). Departamento de Geografia, Universidade de Brasília, Brasília-DF, 2017.

MARCONI, M. A; LAKATOS, E. M. *Fundamentos de metodologia científica*. 8. ed. São Paulo: Atlas, 2017.

MARTINS, J. S. *Expropriação e Violência: A questão política no campo*. São Paulo: Editora Hucitec, 1980.

MARTINS, J. S. *O cativo da terra*. São Paulo: Editora Contexto, 2010.

MJ/SAJ (Ministério da Justiça / Secretaria de Assuntos Legislativos). Registros Públicos e Recuperação de Terras Públicas. Projeto Pensando o Direito – Série Pensando o Direito. Nº 48. Brasília – DF, 2012

NEVES, A. S.; *Corografia do município de Rio Pardo*. Belo Horizonte. Imprensa Oficial do Estado de Minas. 1908 – Republicada em 2008, ano do centenário da obra.

NEVES, E. F. *Posseiros, rendeiros e proprietários: estrutura fundiária e dinâmica agro-mercantil no Alto Sertão da Bahia (1750-1850)*. Tese (Doutorado em História) – Universidade Federal de Pernambuco. Recife – PE. 2003. 435 f.

NOGUEIRA, M. C. R. *Gerais a dentro e a fora: identidade e territorialidade entre Geraizeiros do Norte de Minas Gerais*. 2009. 233f. Tese (doutorado). Instituto de Ciências Sociais, Departamento de Antropologia, Programa de Pós-graduação em Antropologia Social. Universidade de Brasília, Brasília-DF, 2009.

OLIVEIRA, A. U. de. A questão agrária no Brasil: não reforma e contrarreforma agrária no governo Lula. In: ALMEIDA MAGALHÃES, J. P. de; et al. *Os anos Lula: contribuições para um balanço crítico 2003-2010*. Rio de Janeiro: Garamond, 2010.

OLIVEIRA, A. U. de. *A grilagem de terras na formação territorial brasileira*. São Paulo: Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas (FFLCH), 2020. <https://doi.org/10.11606/9786587621326>.

OLIVEIRA, M. D. de. *Autodefinição identitária e territorial entre os geraizeiros do Norte de Minas Gerais: o caso da Comunidade Sobrado*. 2017. 216 f. Dissertação (mestrado). Centro de Desenvolvimento Sustentável. Mestrado Profissional em Sustentabilidade junto a povos e terras tradicionais, Universidade de Brasília, Brasília-DF, 2017.

OLIVEIRA, T. A. *Imposto Territorial Rural: um estudo econômico sobre a descentralização da cobrança*. 2010. 143 f. Dissertação (mestrado em Economia). Universidade de Campinas, Campinas-SP, 2010.

ORTEGA, A. C.; SILVA, F. P. M. As ferramentas da pesquisa qualitativa aplicadas aos estudos territoriais. In: ORTEGA, A. C.; PIRES, M. J. S. (Org.). *As políticas*

territoriais rurais e a articulação governo federal e estadual: um estudo de caso da Bahia. v. 1. Brasília-DF: IPEA, 2017, p. 113-121.

PALMER, D. et al. *Towards Improved Land Governance*. FAO - Land Tenure Working Paper 11. Disponível em: <<https://unhabitat.org/sites/default/files/download-manager-files/TOWARDS%20IMPROVED%20LAND%20GOVERNANCE%20%2C%20Land%20and%20Tenure%20Working.pdf>>. Acesso em: 18 jun. de 2021.

PNUD. *Towards human resilience: Sustaining MDG progress in an age of economic uncertainty*. United Nations Development Programme Undp. 2011. p. 312. Disponível em: <<https://www.undp.org/publications/towards-human-resilience-sustaining-mdg-progress-age-economic>>. Acesso em: 25 jun. de 2021.

POZO, O. V. C. *Regime de propriedade e Recursos Naturais: A tragédia da privatização dos recursos comuns no Norte de Minas*. Rio de Janeiro. ICHS – CPDA/UFRRJ, tese de doutorado, 2002.

PRADO JÚNIOR, C. HISTÓRIA ECONÔMICA BRASILEIRA – 1ª edição, São Paulo, Brasiliense, 1987.

QUEIROZ, M. I. P. *O mandonismo local na vida política brasileira e outros ensaios*. São Paulo: Editora Alfa-Omega, 1976.

RAMOS, R. F.; CORREIA, A. M.; ANJOS, L. A. P. Novos desafios para o poder local em vista das tendências recentes de governança multinível e policêntrica: o caso da governança da água na Macrometrópole Paulista. *43º Encontro Anual da ANPOCS*, 2019.

RANGEL, I. *Questão agrária, industrialização e crise urbana no Brasil*. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2004.

REYDON, B. P. Governança de terras e a questão agrária no Brasil. *In: BUAINAIN, A. M.; et al (org.). Mundo rural no Brasil do século 21: a formação de um novo padrão agrário e agrícola*. Brasília-DF: Embrapa, 2014.

REYDON, B. P. A regulação institucional da propriedade da terra no Brasil: uma necessidade urgente. *In: RAMOS, P (org.). Dimensões do agronegócio brasileiro: políticas, instituições e perspectivas*. Brasília-DF: MDA, 2006a, p. 226.

REYDON, B. P.; CORNELIO, F.N.M. *Mercados de terras no Brasil: estrutura e dinâmica*. Brasília-DF: MDA /NEAD, 2006b.

REYDON, B. P.; COSTA, A. S. O custo da regularização das propriedades rurais brasileiras – Uma estimativa. *Revista de Política Agrícola*, ano XIX n. 4, out./nov./dez. Brasília, 2010. Disponível em: <<https://www.gov.br/agricultura/pt-br/assuntos/politica-agricola/todas-publicacoes-de-politica-agricola/revista-de-politica-agricola/2000-a-2016/revista-de-politica-agricola-n4-2010.pdf/view>>. Acesso em: 18 jun. de 2021.

REYDON, B. P. *A questão agrária brasileira requer solução no século XXI. In: TEIXEIRA, Ery Cardoso, et al (Org.). As Questões Agrária e da Infraestrutura de Transporte para o Agronegócio. Viçosa, UFV, 2011.*

REYDON, B. P.; *et al.* Introdução. *In: Governança de terras: da teoria à realidade brasileira. Brasília-DF: FAO/SEAD . 2017, p. 3-9.*

REYDON, B. P.; FELÍCIO, A. S. G. Fundamentos da governança fundiária. *In: REYDON, B. P; et al. Governança de terras: da teoria à realidade brasileira. Brasília-DF: FAO/SEAD, 2017, p. 13-41.*

REYDON, B. P.; *et al.* Instituições e administração fundiária *In: REYDON, B. P; et al. Governança de terras: da teoria à realidade brasileira. Brasília-DF: FAO/SEAD, 2017a, p. 103-122.*

REYDON, B. P.; BUENO, A. P. S.; SIQUEIRA, G. P. Histórico e dinâmica dos diferentes cadastros de terras do Brasil. *In: REYDON, B. P; et al. Governança de terras: da teoria à realidade brasileira. Brasília-DF: FAO/SEAD, 2017b, p. 127-159.*

REYDON, B. P.; *et al.* Casos de regularização fundiária bem-sucedidos que promovem a boa governança fundiária. *In: REYDON, B. P; et al. Governança de terras: da teoria à realidade brasileira. Brasília-DF: FAO/SEAD, 2017c, p. 193-207.*

REYDON, B. P.; *et al.* O Imposto Territorial Rural e a governança de terras: evolução recente e sua descentralização. *In: REYDON, B. P; et al. Governança de terras: da teoria à realidade brasileira. Brasília-DF: FAO/SEAD, 2017d, p. 209-229.*

REYDON, B. P.; *et al.* Histórico de ocupação do estado do Mato Grosso e os reflexos em sua governança de terras. *In: REYDON, B. P; et al. Governança de terras: da teoria à realidade brasileira. Brasília-DF: FAO/SEAD, 2017e, p. 253-279.*

REYDON, B. P.; *et al.* Implicações da melhoria de governança de terras para o crédito rural no Brasil. *In: REYDON, B. P; et al. Governança de terras: da teoria à realidade brasileira. Brasília-DF: FAO/SEAD, 2017f, p. 323-338.*

RIBEIRO, E. M.; GALIZONI, F. M. Sistemas agrários, recursos naturais e migrações no Alto Jequitinhonha, Minas Gerais. *In TORRES, H. & COSTA, H. População e meio ambiente. São Paulo-SP: SENAC, 2006. p. 163–187.*

RIBEIRO, E. M. e GALIZONI, F. M. Quatro histórias de Terras Perdidas: Modernização Agrária e Privatização de Campos Comuns em Minas Gerais. *Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais*, v.9, n.2/ Novembro 2007, p.115-119.

RODRIGUEZ, J. R. (coordenação geral). Registros públicos e recuperação de terras públicas. *In: Série pensando o Direito*, v. 48, Brasília: Ministério da Justiça, 2012.

SALLES, F. C. A nova face das Políticas de Desenvolvimento do Banco Mundial: do ajuste estrutural para a boa governança. *Carta Internacional*, [S. l.], v. 11, n. 2, p. 99–125, 2016. DOI: 10.21530/ci.v11n2.2016.478. Disponível em:

<https://www.cartainternacional.abri.org.br/Carta/article/view/478>. Acesso em: 3 jul. de 2021.

SANTOS, M. e SILVEIRA, M. L. O Brasil: Território E Sociedade No Início Do Século XXI. São Paulo/Rio De Janeiro: Record, 2001.

SETTE, B.; JUNQUEIRA, R. M. *Cap. 3º MANOEL PINTO GUEDES. PROJETO COMPARTILHAR. 2019*. Disponível em: www.projetocompartilhar.org/Familia/cap3ManoelPintoGuedes.htm. Acesso em: 20 jul. de 2022.

SHANKLAND, *et al.* Traditional Peoples' and the Struggle for Inclusive Land Governance in Brazil. *IDS WORK PAPER*, v. 2016, nº 447, p. 42, august, 2016. Disponível em: <<https://opendocs.ids.ac.uk/opendocs/handle/20.500.12413/12185>>. Acesso em: 20 jul. de 2021.

SILVA, C. E. M. *Os cerrados e a sustentabilidade: territorialidades em tensão*. 2006. 271 f. Tese (doutorado). Universidade Federal Fluminense, Niterói-RJ, 2006.

SILVA, L.O. *Terras Devolutas e Latifúndio*. Campinas: Editora da Unicamp, 2008.

SMITH, R. *Propriedade da terra e transição: estudo da formação da propriedade privada da terra e transição para o capitalismo no Brasil*. 2ª ed. São Paulo: Editora Brasiliense, 2008.

SOBRINHO, J. S. Os processos de tomadas das terras de uso comum e de Resistências dos camponeses e geraizeiros no Oeste da Bahia. *In: OLIVEIRA, A. U.(Ed.), A grilagem de terras na formação territorial brasileira*. São Paulo: FFLCH, 2020, p. 179. <https://doi.org/10.11606/9786587621326>.

SOUSA, E. F. Os problemas fundiários do Acre: um estudo para uma melhor governança de terras. 2016. 218 f. Tese (doutorado). Instituto de Economia. Universidade de Campinas, Campinas-SP, 2016.

SOTOMAYOR, O. Governance and tenure of land and natural resources in latin america. *Land Tenure Working Paper 5* – FAO. October, Roma, 2008. Disponível em: <<http://www.fao.org/publications/card/en/c/abb7a924-4e6a-5262-93a8-f1e3219f2539/>>. Acesso em: 24 jul. de 2021.

STASSART, J.; *et al.* *Governança fundiária frágil, fraude e corrupção: um terreno fértil para a grilagem de terras* (relatório). Transparência Internacional, Brasil, 2021.

UNECE. Diretrizes de Administração de Terras com Referência Especial a Conças em Transição, Comissão Econômica das Nações Unidas para a Europa ECE / HBP / 96, Nova York e Genebra, 1996, p. 112. Disponível em: <<http://www.unece.org/hlm/wpla/publications/laguidelines.html>> Acesso em: 8 jun. de 2021.

WILLIAMSON, I. P; *et al.* *A Land Administration for Desenvolvimento sustentável*. California: ESRI Press Academic, Redlands, 2010a, p. 497.

WILLIAMSON, I. P; *et al.* *A Land Administration and Desenvolvimento sustentável*. California: ESRI Press Academic, Redlands, 2010b, p. 16. Disponível em: <https://www.fig.net/resources/proceedings/fig_proceedings/fig2010/papers/ts03a/ts03a_williamson_enemark_et_al_4103.pdf>. Acesso em: 10 set. de 2021.

Legislação:

BRASIL. *Lei nº 601, de 18 de setembro de 1850*. Disponível em: <<http://www4.planalto.gov.br/legislacao>>. Acesso em: 15 mai. de 2022.

BRASIL. *Lei nº 10.267, de 28 de agosto de 2001*. Disponível em: <<http://www4.planalto.gov.br/legislacao>>. Acesso em: 16 set. de 2020.

BRASIL. *Decreto nº 4.449, de 30 de outubro de 2002*. Disponível em: <<http://www4.planalto.gov.br/legislacao>>. Acesso em: 16 set. de 2020.

BRASIL. *Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012*. Disponível em: <<http://www4.planalto.gov.br/legislacao>>. Acesso em: 16 set. de 2020.

BRASIL. *Decreto nº 6.040/2007* institui Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais (PNPCT).

MINAS GERAIS. Constituição do Estado de Minas Gerais de 21 de outubro de 1989. Disponível em: <<http://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/index.html>>. Acesso em: 24 jul. 2022.

MINAS GERAIS. Lei n. 550 de 20 de dezembro de 1949. Dispões sobre a Concessão de Terras Devolutas. Disponível em: <<http://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/index.html>>. Acesso em: 24 jul. 2022.

MINAS GERAIS. Lei n. 6.637 de 02 de outubro de 1975. Dispões sobre a autorização ao Poder Executivo para a alienação de terras devolutas de propriedade do Estado de Minas Gerais. Disponível em: <<http://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/index.html>>. Acesso em: 24 jul. 2022.

MINAS GERAIS. Lei n. 6.977 de 18 de abril de 1977. Dispões sobre a autorização ao Poder Executivo para a alienação de terras devolutas de propriedade do Estado de Minas Gerais. Disponível em: <<http://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/index.html>>. Acesso em: 24 jul. 2022.

INCRA. *Dados da estrutura fundiária por município de Minas Gerais - 2018*. Disponível em: <<https://antigo.INCRA.gov.br/pt/estrutura-fundiaria.html>>. Acesso em: 05 abr. 2021.

INCRA/RFB. *Instrução Normativa Conjunta RFB/INCRA Nº 1581, de 17 DE agosto de 2015*.

INCRA. *Portaria Nº 165, de 3 de abril de 2014*.

INCRA. *3ª Norma Técnica para Georreferenciamento de Imóveis Rurais*, 2013.

Documentos:

CRI (Cartório de Registro de Imóveis da Comarca de Rio Pardo de Minas). *Ofício 054/2019 à SEAPA (Secretaria de Estado de Agricultura, Pecuária e Abastecimento) – Relato da situação fundiária da Comarca*. 2019.

CRI (Cartório de Registro de Imóveis da Comarca de Rio Pardo de Minas). *Planilha: Relação dos imóveis registrados no município de Rio Pardo de Minas*. 2021

MDA/BID. *Escopo do Contrato BID 1633 OCBR*. Brasília, 2011.

MDA/BID. *Relatório Final do Programa de Cadastro de Terras e Regularização Fundiária - Contrato BID 1633 OCBR*. Brasília, 2013a.

MDA/BID. *Memória da Oficina de Encerramento do Programa de Cadastro de Terras e Regularização Fundiária - Contr BID 16-33 OCBR*. Brasília, 2013b.

MDA. *Perfil Territorial – Alto Rio Pardo – MG*. Secretaria de Desenvolvimento Territorial. Brasília, 2015.

Minas Gerais. Secretaria de Estado de Planejamento e Coordenação Geral, coord. Projeto Nordeste: programa de apoio ao pequeno produtor rural - Região Mineira do Nordeste (SUDENE). V-2 Ação Fundiária. Belo Horizonte, 1985.

SEAPA. *Planilha: Discriminatória - Informações de áreas registradas e processos*. 2014a.

SEAPA. *Planilha: Relação de processos de regularização fundiárias paralisados*. 2014b.

SEAPA. *Planilha: Relação de cadastrados sem processos de regularização aberto*. 2014c.

SEAPA. *Planilha: Relação de processos titulados pelo ITER-MG*. 2014d.

SEAPA. *Ofício SEAPA/DTT nº. 1/2022 à Superintendência Regional do INCRA – MG. – Solicita prorrogação de vigência convênio 822.602/2015*. 2022.

SEDA/MDA. *Projeto Básico Programa de Cadastro de Terras e Regularização Fundiária do Território da Cidadania Alto Rio Pardo*. Convênio MDA/SEDA - 2015. Disponível

em: <<https://voluntarias.plataformamaisbrasil.gov.br/voluntarias/proposta/ConsultarProposta/ConsultarProposta.do>>. Acesso em: 29 abr. 2020.

SEDA. *Planilha: Controle de Arrendamentos*, 2016.

SEDA. *Planilha: Demanda Estadual de Regularização Fundiária*, 2015.

SEDA. *Balanço de Exercício da Superintendência de Territórios Coletivos*, 2018.

Entrevistas:

S., J. M. F. Depoimento sobre a percepção do problema fundiário no Alto Rio Pardo. *Representante do Sindicato dos Trabalhadores Rurais de Rio Pardo de Minas*, fev. 2022. Entrevista concedida presencialmente a Danilo D. P. Araújo.

O., M. D. Depoimento sobre a percepção do problema fundiário no Alto Rio Pardo. *Representante da Prefeitura Municipal de Rio Pardo de Minas*, fev. 2022. Entrevista concedida presencialmente a Danilo D. P. Araújo.

S., A. A. Depoimento sobre a percepção do problema fundiário no Alto Rio Pardo. *Representante do Centro de Agricultura Alternativa do Norte de Minas*, fev. 2022. Entrevista concedida virtualmente a Danilo D. P. Araújo

B., S. F. Depoimento sobre a percepção do problema fundiário no Alto Rio Pardo. *Representante do Cartório de Registro de Imóveis de Rio Pardo de Minas*, fev. 2022. Entrevista concedida presencialmente a Danilo D. P. Araújo

C., J. P. P. Depoimento sobre a percepção do problema fundiário no Alto Rio Pardo. *Representante da Advocacia Geral do Estado de Minas Gerais*, mar. 2022. Entrevista concedida presencialmente a Danilo D. P. Araújo

Q., D. C. B. Depoimento sobre a percepção do problema fundiário no Alto Rio Pardo. *Representante do Ministério Público do Estado de Minas Gerais*, abr. 2022. Entrevista concedida presencialmente a Danilo D. P. Araújo

G., P. J. C. Depoimento sobre a percepção do problema fundiário no Alto Rio Pardo. *Representante da Secretaria de Estado de Agricultura, Pecuária e Abastecimento*, fev. 2022. Entrevista concedida virtualmente a Danilo D. P. Araújo

C., G. S. Depoimento sobre a percepção do problema fundiário no Alto Rio Pardo. *Representante do Instituto Estadual de Floresta*, fev. 2022. Entrevista concedida presencialmente a Danilo D. P. Araújo

X., M. F. Depoimento sobre a percepção do problema fundiário no Alto Rio Pardo. *Representante do Instituto Chico Mendes de Biodiversidade*, set. 2022. Entrevista concedida virtualmente a Danilo D. P. Araújo

A., N. R. Depoimento sobre a percepção do problema fundiário no Alto Rio Pardo. *Representante das Empresas de Reflorestamento*, out. 2022. Entrevista concedida virtualmente a Danilo D. P. Araújo

J., T. F. C. Depoimento sobre a percepção do problema fundiário no Alto Rio Pardo. *Representante da Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural de Minas Gerais*, fev. 2022. Entrevista concedida presencialmente a Danilo D. P. Araújo

Melo, Mechior Augusto. Depoimento sobre a percepção do problema fundiário no Alto Rio Pardo. *Representante do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária*, mar. 2022. Entrevista concedida presencialmente a Danilo D. P. Araújo