

# O direito à regularização fundiária de territórios tradicionais:

Análise do caminho a ser percorrido entre a demanda social e a efetivação do direito pelo poder executivo

**Maria Tereza Queiroz Carvalho**

# **O direito à regularização fundiária de territórios tradicionais:**

Análise do caminho a ser percorrido entre  
a demanda social e a efetivação do  
direito pelo poder executivo

**Maria Tereza Queiroz Carvalho**

**Editora chefe**

Profª Drª Antonella Carvalho de Oliveira

**Editora executiva**

Natalia Oliveira

**Assistente editorial**

Flávia Roberta Barão

**Bibliotecária**

Janaina Ramos

**Projeto gráfico**

Camila Alves de Cremo

Ellen Andressa Kubisty

Luiza Alves Batista

Nataly Evilin Gayde

**Imagens da capa**

iStock

**Edição de arte**

Luiza Alves Batista

2023 by Atena Editora

Copyright © Atena Editora

Copyright do texto © 2023 Os autores

Copyright da edição © 2023 Atena

Editora

Direitos para esta edição cedidos à Atena Editora pelos autores.

Open access publication by Atena

Editora



Todo o conteúdo deste livro está licenciado sob uma Licença de Atribuição *Creative Commons*. Atribuição-Não-Comercial-NãoDerivativos 4.0 Internacional (CC BY-NC-ND 4.0).

O conteúdo do texto e seus dados em sua forma, correção e confiabilidade são de responsabilidade exclusiva da autora, inclusive não representam necessariamente a posição oficial da Atena Editora. Permitido o *download* da obra e o compartilhamento desde que sejam atribuídos créditos a autora, mas sem a possibilidade de alterá-la de nenhuma forma ou utilizá-la para fins comerciais.

Todos os manuscritos foram previamente submetidos à avaliação cega pelos pares, membros do Conselho Editorial desta Editora, tendo sido aprovados para a publicação com base em critérios de neutralidade e imparcialidade acadêmica.

A Atena Editora é comprometida em garantir a integridade editorial em todas as etapas do processo de publicação, evitando plágio, dados ou resultados fraudulentos e impedindo que interesses financeiros comprometam os padrões éticos da publicação. Situações suspeitas de má conduta científica serão investigadas sob o mais alto padrão de rigor acadêmico e ético.

**Conselho Editorial**

**Ciências Humanas e Sociais Aplicadas**

Prof. Dr. Adilson Tadeu Basquerote Silva – Universidade para o Desenvolvimento do Alto Vale do Itajaí

Prof. Dr. Alexandre de Freitas Carneiro – Universidade Federal de Rondônia

Prof. Dr. Alexandre Jose Schumacher – Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Paraná

Prof. Dr. Américo Junior Nunes da Silva – Universidade do Estado da Bahia

Profª Drª Ana Maria Aguiar Frias – Universidade de Évora

Profª Drª Andréa Cristina Marques de Araújo – Universidade Fernando Pessoa  
 Prof. Dr. Antonio Carlos da Silva – Universidade de Coimbra  
 Prof. Dr. Antonio Carlos Frasson – Universidade Tecnológica Federal do Paraná  
 Prof. Dr. Antonio Gasparetto Júnior – Instituto Federal do Sudeste de Minas Gerais  
 Prof. Dr. Antonio Isidro-Filho – Universidade de Brasília  
 Prof. Dr. Arnaldo Oliveira Souza Júnior – Universidade Federal do Piauí  
 Prof. Dr. Carlos Antonio de Souza Moraes – Universidade Federal Fluminense  
 Profª Drª Caroline Mari de Oliveira Galina – Universidade do Estado de Mato Grosso  
 Prof. Dr. Crisóstomo Lima do Nascimento – Universidade Federal Fluminense  
 Profª Drª Cristina Gaio – Universidade de Lisboa  
 Prof. Dr. Daniel Richard Sant’Ana – Universidade de Brasília  
 Prof. Dr. Deyvison de Lima Oliveira – Universidade Federal de Rondônia  
 Profª Drª Dilma Antunes Silva – Universidade Federal de São Paulo  
 Prof. Dr. Edvaldo Antunes de Farias – Universidade Estácio de Sá  
 Prof. Dr. Elson Ferreira Costa – Universidade do Estado do Pará  
 Prof. Dr. Eloi Martins Senhora – Universidade Federal de Roraima  
 Profª Drª Geuciane Felipe Guerim Fernandes – Universidade Estadual de Londrina  
 Prof. Dr. Gustavo Henrique Cepolini Ferreira – Universidade Estadual de Montes Claros  
 Prof. Dr. Humberto Costa – Universidade Federal do Paraná  
 Profª Drª Ivone Goulart Lopes – Istituto Internazionale delle Figlie de Maria Ausiliatrice  
 Prof. Dr. Jadilson Marinho da Silva – Secretaria de Educação de Pernambuco  
 Prof. Dr. Jadson Correia de Oliveira – Universidade Católica do Salvador  
 Prof. Dr. Jodeyson Islony de Lima Sobrinho – Universidade Estadual do Oeste do Paraná  
 Prof. Dr. José Luis Montesillo-Cedillo – Universidad Autónoma del Estado de México  
 Profª Drª Juliana Abonizio – Universidade Federal de Mato Grosso  
 Prof. Dr. Julio Candido de Meirelles Junior – Universidade Federal Fluminense  
 Prof. Dr. Kárpio Márcio de Siqueira – Universidade do Estado da Bahia  
 Profª Drª Kátia Farias Antero – Faculdade Maurício de Nassau  
 Profª Drª Keyla Christina Almeida Portela – Instituto Federal do Paraná  
 Profª Drª Lina Maria Gonçalves – Universidade Federal do Tocantins  
 Profª Drª Lucicleia Barreto Queiroz – Universidade Federal do Acre  
 Prof. Dr. Luis Ricardo Fernandes da Costa – Universidade Estadual de Montes Claros  
 Prof. Dr. Lucio Marques Vieira Souza – Universidade do Estado de Minas Gerais  
 Profª Drª Natiéli Piovesan – Instituto Federal do Rio Grande do Norte  
 Profª Drª Marianne Sousa Barbosa – Universidade Federal de Campina Grande  
 Profª Drª Marcela Mary José da Silva – Universidade Federal do Recôncavo da Bahia  
 Prof. Dr. Marcelo Pereira da Silva – Pontifícia Universidade Católica de Campinas  
 Prof. Dr. Marcelo Pereira da Silva – Pontifícia Universidade Católica de Campinas  
 Profª Drª Maria Luzia da Silva Santana – Universidade Federal de Mato Grosso do Sul  
 Prof. Dr. Miguel Rodrigues Netto – Universidade do Estado de Mato Grosso  
 Prof. Dr. Pedro Henrique Máximo Pereira – Universidade Estadual de Goiás  
 Prof. Dr. Pablo Ricardo de Lima Falcão – Universidade de Pernambuco  
 Profª Drª Paola Andressa Scortegagna – Universidade Estadual de Ponta Grossa  
 Profª Drª Rita de Cássia da Silva Oliveira – Universidade Estadual de Ponta Grossa  
 Prof. Dr. Rui Maia Diamantino – Universidade Salvador

Profª Drª Sandra Regina Gardacho Pietrobon – Universidade Estadual do Centro-Oeste

Prof. Dr. Saulo Cerqueira de Aguiar Soares – Universidade Federal do Piauí

Prof. Dr. Urandi João Rodrigues Junior – Universidade Federal do Oeste do Pará

Profª Drª Vanessa Bordin Viera – Universidade Federal de Campina Grande

Profª Drª Vanessa Ribeiro Simon Cavalcanti – Universidade Federal da Bahia /  
Universidade de Coimbra

Prof. Dr. William Cleber Domingues Silva – Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro

Prof. Dr. Willian Douglas Guilherme – Universidade Federal do Tocantins

**O direito à regularização fundiária de territórios tradicionais:  
análise do caminho a ser percorrido entre a demanda social  
e a efetivação do direito pelo poder executivo**

**Diagramação:** Nataly Evilin Gayde  
**Correção:** Maiara Ferreira  
**Indexação:** Amanda Kelly da Costa Veiga  
**Revisão:** A autora  
**Autora:** Maria Tereza Queiroz Carvalho

**Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)**

C331 Carvalho, Maria Tereza Queiroz  
 O direito à regularização fundiária de territórios tradicionais:  
 análise do caminho a ser percorrido entre a demanda  
 social e a efetivação do direito pelo poder executivo /  
 Maria Tereza Queiroz Carvalho. – Ponta Grossa - PR:  
 Atena, 2023.

Formato: PDF  
 Requisitos de sistema: Adobe Acrobat Reader  
 Modo de acesso: World Wide Web  
 Inclui bibliografia  
 ISBN 978-65-258-1550-3  
 DOI: <https://doi.org/10.22533/at.ed.503232706>

1. Território. 2. Direito. I. Carvalho, Maria Tereza  
 Queiroz. II. Título.

CDD 320.12

**Elaborado por Bibliotecária Janaina Ramos – CRB-8/9166**

**Atena Editora**  
 Ponta Grossa – Paraná – Brasil  
 Telefone: +55 (42) 3323-5493  
[www.atenaeditora.com.br](http://www.atenaeditora.com.br)  
[contato@atenaeditora.com.br](mailto:contato@atenaeditora.com.br)

## DECLARAÇÃO DA AUTORA

A autora desta obra: 1. Atesta não possuir qualquer interesse comercial que constitua um conflito de interesses em relação ao conteúdo publicado; 2. Declara que participaram ativamente da construção dos respectivos manuscritos, preferencialmente na: a) Concepção do estudo, e/ou aquisição de dados, e/ou análise e interpretação de dados; b) Elaboração do artigo ou revisão com vistas a tornar o material intelectualmente relevante; c) Aprovação final do manuscrito para submissão.; 3. Certifica que o texto publicado está completamente isento de dados e/ou resultados fraudulentos; 4. Confirma a citação e a referência correta de todos os dados e de interpretações de dados de outras pesquisas; 5. Reconhece ter informado todas as fontes de financiamento recebidas para a consecução da pesquisa; 6. Autoriza a edição da obra, que incluem os registros de ficha catalográfica, ISBN, DOI e demais indexadores, projeto visual e criação de capa, diagramação de miolo, assim como lançamento e divulgação da mesma conforme critérios da Atena Editora.

## DECLARAÇÃO DA EDITORA

A Atena Editora declara, para os devidos fins de direito, que: 1. A presente publicação constitui apenas transferência temporária dos direitos autorais, direito sobre a publicação, inclusive não constitui responsabilidade solidária na criação dos manuscritos publicados, nos termos previstos na Lei sobre direitos autorais (Lei 9610/98), no art. 184 do Código Penal e no art. 927 do Código Civil; 2. Autoriza e incentiva os autores a assinarem contratos com repositórios institucionais, com fins exclusivos de divulgação da obra, desde que com o devido reconhecimento de autoria e edição e sem qualquer finalidade comercial; 3. Todos os e-book são *open access*, *desta forma* não os comercializa em seu site, sites parceiros, plataformas de *e-commerce*, ou qualquer outro meio virtual ou físico, portanto, está isenta de repasses de direitos autorais aos autores; 4. Todos os membros do conselho editorial são doutores e vinculados a instituições de ensino superior públicas, conforme recomendação da CAPES para obtenção do Qualis livro; 5. Não cede, comercializa ou autoriza a utilização dos nomes e e-mails dos autores, bem como nenhum outro dado dos mesmos, para qualquer finalidade que não o escopo da divulgação desta obra.

*Ao Norte de Minas.*

Aos familiares e amigos por terem compreendido as minhas ausências em razão da imersão que o processo analítico e de criação intelectual requer.

À minha orientadora Tatiana Ribeiro de Souza que acatou o tema que eu escolhi pesquisar, e proporcionou o meu encontro com conceitos e referências teóricas que transformaram o meu olhar sobre a pesquisa acadêmica.

À professora Karine Gonçalves Carneiro pelos ensinamentos e trocas afetuosas.

Ao professor Girolamo Domenico Treccani e à Maria Fernanda Ramos Coelho que gentilmente leram a minha pesquisa e deram contribuições valiosas.

Aos servidores públicos que viabilizaram o meu acesso às informações necessárias à realização desta pesquisa.

Este livro é resultado da minha dissertação de mestrado apresentada ao Programa de Pós Graduação em Direito da Universidade Federal de Ouro Preto - UFOP. A pesquisa se insere na área de concentração *Novos Direitos, Novos Sujeitos*, e na *linha de pesquisa 2 - Novos Direitos, Desenvolvimento e Novas Epistemologias*.

O objetivo da publicação deste livro é contribuir na difusão do conhecimento, ao dar publicidade à pesquisa que foi realizada. Pretendo com isso compartilhar uma proposta de interpretação sobre os direitos territoriais de povos e comunidades tradicionais, apresentando os caminhos que o poder executivo pode percorrer para executar aquilo que está disposto nas normas.

Desejo que a minha abordagem possa auxiliar na inovação do debate sobre a regularização fundiária de territórios tradicionais, trazendo informações que sejam relevantes tanto para a sociedade civil quanto para o Estado.

Boa leitura!

Esta pesquisa trata do direito à regularização fundiária de territórios tradicionais, consubstanciado no Decreto Federal nº 6.040/2007, que instituiu a Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável de Povos e Comunidades Tradicionais - PNPCT. O objetivo geral foi cartografar a situação da regularização fundiária de territórios tradicionais no Brasil pelo período de 15 (quinze) anos, compreendido do ano de 2007, quando a PNPCT foi publicada, até o ano de 2022, quando a presente pesquisa foi concluída. Para tanto, foram analisados os aspectos jurídico-normativos e também políticos que possibilitaram o reconhecimento dos direitos territoriais desses grupos sociais. Por fim, considerando o resultado da análise de processos administrativos, são apresentados os principais obstáculos à efetivação dos direitos territoriais dos povos e comunidades tradicionais.

**PALAVRAS-CHAVES:** regularização fundiária; povos e comunidades tradicionais; direitos territoriais.

This research treats of the right to land regularization of national territories, consolidated in the federal decree n° 6.040/2007, that instituted the National Policy for Sustainable Development of Traditional Peoples and Communities. The general objective was to map the situation of the land regularization of traditional territories in Brazil for the period of 15 (fifteen) years, comprehended from 2007, when the National Policy was published, until 2022, when the present research was concluded. Therefore, it was analyzed the legal-normative and also political aspects which made possible the acknowledgment of the territorial rights of these social groups. Finally, considering the outcome of the analysis of administrative processes, the main obstacles are presented to the effectiveness of the territorial rights of the traditional peoples and communities.

**KEYWORDS:** land regularization; peoples and traditional communities; territorial rights.

## LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

ABMRA	Associação Brasileira de Marketing Rural e Agro
ADCT	Ato das Disposições Constitucionais Transitórias
BID	Banco Interamericano de Desenvolvimento
BIRD	Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento
CDHM	Comissão de Direitos Humanos e Minorias
CDRU	Concessão do Direito Real de Uso
CEPAL	Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe
CF/88	Constituição Federal de 1988
CNA	Confederação Nacional da Agricultura
CNPCT	Conselho Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais
DGVT	Diretrizes Voluntárias para a Governança Responsável da Terra, dos Recursos Pesqueiros e Florestais
FAO	Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura
FUNAI	Fundação Nacional do Índio
INCRA	Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
INTERPI	Instituto de Terras do Piauí
ISA	Instituto Socioambiental
ITERAIMA	Instituto de Terras e Colonização do Estado de Roraima
MAPA	Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento
MDA	Ministério de Desenvolvimento Agrário
MPMG	Ministério Público do Estado de Minas Gerais
MPF	Ministério Público Federal
MST	Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra
OIT	Organização Internacional do Trabalho
ONU	Organização das Nações Unidas
PAC	Programa de Aceleração do Crescimento
PCTs	Povos e Comunidades Tradicionais
PGE	Procuradoria Geral do Estado
PI	Procuradoria Interior
PNPCT	Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável de Povos e Comunidades Tradicionais
PNSV	Parque Nacional das Sempre-Vivas
PL	Projeto de Lei
PLP	Projeto de Lei Complementar
PT	Partido dos Trabalhadores
RTID	Relatório Técnico de Identificação e Delimitação Territorial
SEAPA	Secretaria de Estado da Agricultura, Pecuária e Abastecimento
SEDA	Secretaria de Estado de Desenvolvimento Agrário
SEI	Sistema Eletrônico de Informações

## LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

SNUC	Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza
SPILTN	Serviço de Proteção aos Índios e Localização de Trabalhadores Nacionais
SPU	Superintendência do Patrimônio da União
SRB	Sociedade Rural Brasileira

<b>O CAMINHO PERCORRIDO .....</b>	<b>1</b>
Introdução .....	2
Tema Problema .....	3
Metodologia e Marco Teórico .....	4
<b>POVOS E COMUNIDADES TRADICIONAIS - PCTS: NOVOS SUJEITOS DE DIREITOS FRENTE AO NEOEXTRATIVISMO.....</b>	<b>6</b>
2.1 A Contribuição da Convenção 169 da Organização Internacional do Trabalho - OITna Sustentação Jurídica dos Direitos dos PCTS no Brasil .....	13
2.2 Subsídios para Compreender a Construção do Conceito Legal de Territórios Tradicionais no Brasil .....	19
2.3 O Brasil no “Ciclo Progressista Latino-Americano” (2003-2016): Narrativas Conflitantes e Disputa Territorial.....	24
2.4 O Agronegócio como modelo econômico neoextrativista e as Implicações Pós “CicloProgressista Latino-Americano” .....	31
2.5 A alternativa frente a inércia do poder executivo federal: destinação de terras apovos e comunidades tradicionais pelos estados brasileiros.....	38
<b>A REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA DE TERRITÓRIOS TRADICIONAIS EM PERSPECTIVA COMPARADA NOS ESTADOS BRASILEIROS .....</b>	<b>48</b>
3.1 Governança de terras: administração fundiária exercida com participação social.....	49
3.2 Análise amostral: efetividade dos processos administrativos de regularização fundiária de territórios tradicionais nos estados da Bahia, de Minas Gerais e do Piauí.....	54
3.2.1 Primeiro levantamento de dados .....	58
3.2.2 Segundo levantamento de dados .....	65
3.3 Análise amostral do estado da Bahia.....	68
3.4 Análise amostral do estado de Minas Gerais .....	72
3.5 Análise amostral do estado do Piauí.....	79
<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS.....</b>	<b>87</b>
<b>REFERÊNCIAS .....</b>	<b>90</b>
<b>SOBRE A AUTORA .....</b>	<b>105</b>

## O CAMINHO PERCORRIDO

A escolha do tema desta pesquisa resultou das minhas inquietações na busca por uma compreensão integral sobre o caminho a ser percorrido para que os direitos territoriais dos povos e comunidades tradicionais sejam efetivados. As vivências acadêmicas durante a graduação apresentaram para mim a cobrança pela efetivação do direito, mas pouco diziam sobre os procedimentos necessários para resolver a demanda. A discussão ia até um determinado ponto e parava, e isso não era suficiente para mim.

Algum tempo depois, já graduada em Direito, tive a oportunidade de trabalhar no governo do Estado de Minas Gerais com a demanda de regularização fundiária de territórios tradicionais (2017-2019). Em razão disso, pude contribuir na elaboração de normas, além de iniciar processos administrativos cujo objetivo era a efetivação desses direitos territoriais pelo poder executivo estadual. Assim, avancei para além do ponto onde a discussão acadêmica parava.

Apesar disso, não me dei por satisfeita, já que conhecer como a gestão pública lida com essa demanda social trouxe novas inquietações. Apresentou-se diante de mim uma complexidade de conflitos de interesses, e a existência de uma teia de normas que se cruzam. Frente a isso, a distância entre a demanda social e a efetivação do direito pelo poder executivo ficou maior na minha cabeça, mas não ao ponto de me convencer que é impossível atender à demanda de alguma forma.

A sequência de atos e procedimentos que formam o processo administrativo se assemelha a uma estrada reta e bem sinalizada. Porém, é como se ao percorrer essa estrada você fosse encontrando diversas situações pontuais no caminho, como tempestades, uma ponte quebrada, um pôr do sol lindo, um acidente na via, uma parada para trocar o pneu que furou... e assim por diante. É como uma reta envolta por um espiral de mesmo tamanho, e que está sempre em movimento.

Essa experiência no governo do Estado de Minas Gerais possibilitou ainda um intercâmbio com governos estaduais da região Nordeste, o que mostrou para mim que as demandas sociais são essencialmente as mesmas. Esse contato com gestores/as públicos/as da região Nordeste rendeu parcerias que se prolongaram por um tempo, mesmo eu tendo finalizado o meu trabalho no governo do Estado de Minas Gerais. O fruto aparente dessas parcerias foi a publicação de um estudo da minha autoria (CARVALHO, 2020), em que analisei a situação da normatização dos direitos territoriais de povos e comunidades tradicionais pelos Estados da região Nordeste.

Às inquietações antigas somaram-se inquietações novas, em um intenso processo pessoal de descobertas e elaboração de compreensões mais maduras. Do início da minha graduação em Direito, até à publicação do estudo analítico mencionado, tinham se passado 10 (dez) anos. Escrevo isso com certo espanto, pois percebo que esse tempo representa uma parte considerável da minha vida até aqui.

Certa de que eu desejava compartilhar o conhecimento adquirido, busquei na pesquisa acadêmica o espaço que eu precisava para desenvolver minhas análises acessando métodos, conceitos e referências teóricas que a experiência profissional por si só não é capaz de proporcionar. Portanto, a vivência acadêmica que tempos atrás me deixou insatisfeita, foi a mesma que depois instrumentalizou a minha produção acadêmica em outro momento da vida. Assim, apresento nesta pesquisa o resultado da junção entre teoria e prática, trazendo elementos que considero pouco conhecidos e debatidos.

## INTRODUÇÃO

Esta pesquisa apresenta a situação da regularização fundiária de territórios de Povos e Comunidades Tradicionais (PCTs) no Brasil, a partir de levantamentos de dados sobre o tema, e também da análise da efetividade de processos administrativos instaurados por órgãos públicos estaduais.

O marco legal que orientou a pesquisa é o Decreto Federal nº 6.040, de 7 de fevereiro de 2007, que instituiu a Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais (PNPCT). Essa escolha se justifica pelo fato de, no Brasil, os povos e comunidades tradicionais terem emergido como novos sujeitos de direitos a partir da publicação da referida norma, o que pode vir a possibilitar a inclusão desses sujeitos na dimensão pública.

O objetivo geral foi cartografar a situação da regularização fundiária de territórios tradicionais no Brasil pelo período de 15 (quinze) anos, compreendido do ano de 2007, quando a PNPCT foi publicada, até o ano de 2022, quando a presente pesquisa foi concluída. Para isso foi necessário realizar dois levantamentos de dados: um para identificar os Estados brasileiros que possuem normas que possibilitam processar administrativamente os requerimentos de regularização fundiária de territórios tradicionais, e outro para análise da efetividade de processos administrativos instaurados por órgãos públicos estaduais.

A pesquisa está vinculada à linha de pesquisa 2 - Novos Direitos, Desenvolvimento e Novas Epistemologias - do Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal de Ouro Preto - PPGD/UFOP, mas o tema é indissociável da linha de pesquisa 1 - Diversidade Cultural, Novos Sujeitos e Novos Sistemas de Justiça. Assim, a pesquisa transita dentro da área de concentração do PPGD, que, conforme definição institucional, compreende que “o reconhecimento de novos sujeitos de direitos pressupõe um novo aparato normativo-institucional e dogmático ou a revisitação de institutos tradicionais objetivando garantir direitos aos invisibilizados pela sociedade.” (ÁREA..., 2023).

Para o atendimento dos objetivos desta pesquisa, no Capítulo 2 tracei um paralelo entre o neoextrativismo e a publicação da Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais – PNPCT, buscando demonstrar a relação entre

a expansão de grandes empreendimentos e o reconhecimento de direitos territoriais de grupos sociais antagônicos a eles. A partir disso, no Capítulo 3 analisei a efetividade dos processos administrativos de regularização fundiária de territórios tradicionais instaurados por órgãos públicos estaduais, e então apresentei os principais obstáculos à efetivação dos direitos territoriais dos povos e comunidades tradicionais, identificados a partir das informações disponibilizadas para análise.

## **TEMA PROBLEMA**

Antes da publicação do Decreto Federal nº 6.040/2007, os considerados *grupos culturalmente diferenciados* que possuíam direitos específicos eram apenas os povos indígenas e as comunidades remanescentes de quilombos, cujos direitos territoriais estão dispostos na Constituição Federal de 1988 e também em normativas infraconstitucionais específicas.

Assim, o Decreto Federal nº 6.040/2007 não uniformizou os direitos conferidos aos grupos culturalmente diferenciados, mas ampliou as possibilidades de destinatários de certos direitos que até então só podiam ser acionados por categorias pré-determinadas, quais sejam os povos indígenas e os remanescentes de quilombos, e em razão de normativas próprias.

Com relação aos povos e comunidades tradicionais, em que pese a importância do Decreto Federal nº 6.040/2007 no reconhecimento da existência desses novos sujeitos de direitos, algumas ressalvas se fazem necessárias. Diferentemente do que ocorre com as normativas sobre os povos indígenas e as comunidades remanescentes de quilombos, no caso dos PCTs não foi definido qual órgão público é competente para realizar os procedimentos necessários à regularização fundiária. Além disso, o Decreto Federal nº 6.040/2007 é genérico no que diz respeito às formas de garantir os territórios aos povos e comunidades tradicionais.

Portanto, o Decreto nº 6.040/2007 criou uma expectativa que, do ponto de vista da sua execução, não será resolvida pelo poder executivo federal, visto que essa normativa carece de definições, e não foi posteriormente regulamentada para sanar essas questões. Uma das consequências disso foi a publicação de normativas sobre regularização fundiária de territórios tradicionais pelos Estados brasileiros, em razão da pressão social gerada pela inércia do poder executivo federal.

Ante o exposto, para analisar a situação da regularização fundiária de territórios de povos e comunidades tradicionais – PCTs no Brasil, é necessário levar em consideração também as normativas estaduais sobre esse tema. Apesar do Decreto nº 6.040/2007 ser um marco normativo imprescindível em razão do seu pioneirismo, é nos Estados brasileiros, que buscaram suprir através de normativas estaduais a lacuna deixada pelo referido Decreto, que a regularização fundiária dos territórios de PCTs tem sido tratada, por

meio de processos administrativos.

Do ponto de vista socioeconômico, a regularização fundiária de territórios tradicionais é uma das formas de diminuir a concentração de terras, distribuir riqueza, combater a *grilagem* de terras e a violência no campo, além de dar maior segurança jurídica a esses grupos invisibilizados, que geralmente vivem do trabalho no campo na perspectiva da agricultura familiar.

Quanto ao diálogo entre a sociedade civil e o Estado, cumpre questionar se os povos e comunidades tradicionais são efetivamente ouvidos pelo poder público no decorrer do andamento dos processos administrativos. A formalidade intrínseca aos processos administrativos, os procedimentos burocráticos e as várias exigências documentais, não costumam ser facilmente compreendidas. Portanto, também para os povos e comunidades tradicionais, cujos conhecimentos e práticas não são as hegemônicas, a compreensão dos processos administrativos é dificultada pela formalidade e burocratização.

## **METODOLOGIA E MARCO TEÓRICO**

A pesquisa que deu base para a construção do argumento sustentado neste trabalho, foi inicialmente bibliográfica, de caráter qualitativo, e teve como fonte estudos sobre o direito à regularização de territórios tradicionais no Brasil. Também foi realizada pesquisa documental de fontes primárias, como normas regulamentadoras da regularização fundiária no Brasil e documentos relacionados aos processos administrativos analisados. Dessa forma, pode-se afirmar que se trata de pesquisa jurídico-sociológica, sob o método cartográfico, com análise de dados primários e secundários, além de estudo teórico bibliográfico.

A cartografia, método formulado por Deleuze e Guattari, é uma ferramenta de investigação que busca acompanhar processos, ao invés de representar objetos (PASSOS *et al.*, 2009). Trata-se de investigar um processo de produção, buscando compreender o que está acontecendo. Assim, são estudados os movimentos que compõem os processos, não limitando a investigação ao produto do processo.

Diferente do que ocorre no sentido tradicional do método, na cartografia a pesquisa não é orientada por regras prontas, pois é o caminho que traça as metas. Nesse sentido, ao invés de *regras*, a cartografia propõe a elaboração de *pistas*, estratégias e procedimentos para descrever e discutir a experiência de quem está pesquisando (PASSOS *et al.*, 2009). Além disso, é um método de pesquisa-intervenção, que parte do princípio de que não há neutralidade no conhecimento, pois o campo de pesquisa é composto por vários atravessamentos, como interesses, compromissos e valores (PASSOS *et al.*, 2009).

A prática da escrita de um caderno de anotações<sup>1</sup>, também foi adotada, pois o seu

---

1. “Há uma prática preciosa para a cartografia que é a escrita e/ou o desenho em um diário de campo ou caderno de anotações. Os cadernos são como os hipomnemata, que Michel Foucault (1992) discute ao apresentar as práticas de si dos gregos”. (PASSOS *et al.*, 2009, p. 69).

uso é comum na cartografia, sobretudo quando a pesquisa envolve trabalho de campo. As anotações reúnem tanto informações objetivas quanto impressões que emergiram do encontro com o que foi pesquisado, e as experiências foram transformadas no conhecimento apresentado aqui.

Conduzindo o trabalho observando a filosofia de Deleuze e Guattari, a pesquisa tem infográficos como produtos – linha do tempo, quadros, tabelas e outros – tendo em vista o desocultamento de informações que essas representações (éticas, estéticas e políticas) proporcionam (CARNEIRO *et al.*, 2020).

No intuito de compreender os aspectos político-econômicos que permeiam o andamento dos processos administrativos de regularização fundiária de territórios tradicionais, o *neoextrativismo* foi o marco teórico adotado nesta pesquisa. Para tanto, foi observado o conceito elaborado por Maristela Svampa, que compreende o neoextrativismo como um modelo de desenvolvimento econômico baseado na superexploração da natureza (SVAMPA, 2019), efetivado por governos na América Latina ao longo dos anos 2000, se estendendo aos dias atuais.

# POVOS E COMUNIDADES TRADICIONAIS - PCTs: NOVOS SUJEITOS DE DIREITOS FRENTE AO NEOEXTRATIVISMO

O reconhecimento de novos sujeitos de direitos, que reivindicam a regularização fundiária dos territórios que tradicionalmente ocupam, modificou as narrativas sobre a questão fundiária no Brasil, sobretudo no campo. A partir da promulgação da Constituição Federal de 1988 (CF/88), os remanescentes de quilombos são reconhecidos como proprietários das terras que tradicionalmente ocupam<sup>1</sup>, e, a partir dos anos 2000, as chamadas *populações tradicionais* aparecem em normativas como grupos sociais que precisam ser considerados pelas Políticas Ambientais<sup>2</sup>. Sobre esses grupos, diz Treccani (2016):

Depois de séculos de “invisibilidade” nas últimas décadas as populações tradicionais ganharam destaque e assumiram o protagonismo no debate sobre seus direitos territoriais. Sua entrada em cena obrigou o poder público a rever suas políticas de regularização fundiária. Precisa-se registrar alguns avanços na implementação das políticas de regularização fundiária, mas permanece a ameaça de possíveis retrocessos. Num contexto de conflitos pela posse da terra é possível encontrar caminhos de conciliação? Este debate só pode ser resolvido se forem estabelecidos critérios claros de preferência na distribuição das terras públicas. (TRECCANI, 2016, p. 301).

Esses novos sujeitos de direitos ficam ainda mais em evidência com a publicação do Decreto Federal 4.887/2003<sup>3</sup>, que regulamenta os procedimentos cuja finalidade é a titulação de terras remanescentes de quilombos, e do Decreto Federal 6.040/2007<sup>4</sup>, que conceitua Povos e Comunidades Tradicionais - PCTs e reconhece os seus direitos territoriais, apresentando uma redação aberta. Assim, a questão fundiária no Brasil ganhou outros elementos complexos, pois essas demandas territoriais se somaram às previamente reconhecidas demandas dos povos indígenas e dos camponeses sem terra.<sup>5</sup>

**Esse reconhecimento de novos sujeitos de direitos aconteceu dentro de um momento histórico específico, marcado por mudanças político econômicas em toda a América Latina.** De acordo com Svampa (2019), o início do século XXI foi um momento histórico que trouxe novos elementos para o conhecido *extrativismo*, praticado desde o período colonial “pela Europa na América Latina” (SVAMPA, 2019, p. 12). Para a autora, o extrativismo ganhou novas dimensões objetivas e subjetivas, em razão do aumento da

1. Art. 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.

2. As populações tradicionais são mencionadas em artigos da Lei 9.985/2000, que criou o Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC).

3. “Regulamenta o procedimento para identificação, reconhecimento, delimitação, demarcação e titulação das terras ocupadas por remanescentes das comunidades dos quilombos de que trata o art. 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.” (BRASIL, 2004).

4. “Institui a Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais.” (BRASIL, 2007).

5. O “Estatuto do Índio” (1973), e o “Estatuto da Terra” (1964) são exemplos. Portanto, antes da Constituição Federal de 1988 já haviam normativas infraconstitucionais que tratavam, ainda que em partes, das demandas desses grupos sociais.

quantidade e da escala de projetos voltados à exploração da natureza, e consequente emergência de resistências sociais questionando o avanço das *commodities*.

Em razão dessas novas dimensões é que o termo *extrativismo* recebeu o prefixo *neo*, surgindo então o termo **neoextrativismo** para designar esse novo momento de desenvolvimento econômico baseado na superexploração da natureza:

El neoextractivismo contemporáneo puede ser caracterizado como un modelo de desarrollo basado en la sobreexplotación de bienes naturales, cada vez más escasos, en gran parte no renovables, así como en la expansión de las fronteras de explotación hacia territorios antes considerados como improductivos desde el punto de vista del capital. El mismo se caracteriza por la orientación a la exportación de bienes primarios a gran escala [...]. (SVAMPA, 2019, p. 21-22).

A resistência dos grupos sociais criou uma dinâmica de lutas socioambientais na América Latina que construiu uma narrativa comum em torno da valorização da territorialidade, centradas na defesa da terra e do território. Essa “construção de marcos da ação coletiva” (SVAMPA, 2019, p. 45, tradução nossa), que funciona ao mesmo tempo como estruturas de significação e esquemas de interpretação contestatórios e alternativos, é chamada de *giro ecoterritorial*. (SVAMPA, 2019).

A história da América Latina é marcada, desde a colonização aos dias atuais, por sucessivos ciclos econômicos dependentes das demandas do mercado internacional. Porém, para Svampa (2019), no começo do século XXI o extrativismo ganha novas dimensões, e isso teria mantido parte das suas características e alterado outras (*continuidades y rupturas*). O capitalismo avançado, ou seja, o fator econômico, é apontado como responsável pelo aumento da pressão sobre os bens naturais e territórios, pois ele demanda mais matéria prima e energia para se manter.

A ascensão da China como potência global, e o aumento da demanda desse país por matérias primas para as suas indústrias, reposicionou-a geopoliticamente, e tal demanda é considerada um dos fatores responsáveis pelo *boom das commodities* no início do século XXI. Uma das características do neoextrativismo, como modelo de desenvolvimento, é a produção e exportação em larga escala de produtos primários, como minério e soja. Portanto, para atender a essa demanda, é necessário construir grandes empreendimentos, que, consequentemente, necessitam de grandes áreas para operarem. Outra característica é a monocultura ou monoprodução, visto que esses grandes empreendimentos especializam a sua produção, não havendo diversidade na mesma:

Otro rasgo mayor del neoextractivismo es el gigantismo o la gran escala de los emprendimientos, la cual nos advierte también sobre la envergadura de las inversiones, pues se trata de megaemprendimientos capital intensivos, antes que trabajo intensivos. (SVAMPA, 2019, p. 22).

Assim, onde esses empreendimentos se instalam, a diversidade produtiva local pode ficar comprometida, pois pode haver uma monopolização da terra, o estabelecimento

de vínculos de dependência econômica caso haja a contratação da mão de obra local para trabalhar no empreendimento, e a dependência dos impostos municipais e estaduais que são recolhidos.

Asimismo, el neoextractivismo presenta una determinada dinámica territorial cuya tendencia es la ocupación intensiva del territorio y el acaparamiento de tierras, a través de formas ligadas al monocultivo o monoproducción, una de cuyas consecuencias es el desplazamiento de otras formas de producción (economías locales/regionales), así como de poblaciones. (SVAMPA, 2019, p. 23).

As características citadas se aplicam tanto ao conceito de extrativismo quanto ao conceito de neoextrativismo, portanto é importante ressaltar que neste último há um recorte temporal em razão de um aumento expressivo da demanda internacional por produtos primários (*commodities*), e consequente expansão de grandes empreendimentos, do início dos anos 2000 aos dias atuais.

Ressaltar o recorte temporal proposto pelo conceito de neoextrativismo é fundamental, pois ele coincide em parte com o recorte temporal da presente pesquisa, qual seja o período de 15 (quinze) anos, compreendido do ano de 2007, quando o Decreto Federal nº 6.040 foi publicado, até o ano de 2022, quando a presente pesquisa foi concluída.

O Brasil foi um dos países latinoamericanos que privilegiou o neoextrativismo como modelo de desenvolvimento, e em 2014 respondeu por 65% (sessenta e cinco por cento) das exportações de bens primários, considerando o desempenho dos países do Mercosul. A escolha por esse modelo resultou na desindustrialização precoce do país (SVAMPA, 2019), o que se relaciona com a percepção da Svampa de que a América Latina foi conformada para ser uma economia que irá se adaptar aos diferentes ciclos de acumulação, aceitando o lugar que ocupa na divisão internacional do trabalho (SVAMPA, 2019), qual seja, de primário exportador.

Nesse contexto, as questões socioambientais foram secundarizadas, visto que o aumento da arrecadação estatal com a exportação de bens primários poderia custear programas sociais:

En consecuencia, los gobiernos progresistas buscaron justificar el neoextractivismo afirmando que éste es la vía que permite generar divisas al Estado, luego reorientadas a la redistribución del ingreso y al consumo interno, o bien hacia actividades con mayor contenido de valor agregado. Este discurso cuyo alcance real debería ser analizado caso por caso, y según diferentes fases o momentos, buscaba oponer de modo simplista la cuestión social (la redistribución, las políticas sociales) con la problemática ambiental (la preservación de los bienes comunes, el cuidado del territorio), al tiempo que dejaba afuera discusiones complejas y fundamentales sobre el desarrollo, la sustentabilidad ambiental y la democracia. (SVAMPA, 2019, p. 27-28).

Svampa propõe a distinção de 3 (três) fases do neoextrativismo: 1. fase da positividade (2003 e 2008-2010); 2. multiplicação dos megaprojetos (a partir de 2007), e 3. exacerbação do neoextrativismo (a partir de 2013-2015, até a atualidade).

A primeira fase foi de positividade, pois houve um aumento do gasto social e consequente redução da pobreza. De acordo com Svampa, dados da Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL) informam que entre 2002 e 2011 a América Latina reduziu a pobreza de 44% para 31,4%, enquanto a pobreza extrema baixou de 19,4% para 12,3% (SVAMPA, 2019).

Na segunda fase houve a multiplicação dos megaprojetos e, consequentemente, multiplicação também das resistências sociais (SVAMPA, 2019). Foi o período em que os governos lançaram planos nacionais de desenvolvimento, como foi o caso do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) no Brasil, lançado em 2007:

En el caso de Brasil, su expresión fue el Plan de Aceleración del Crecimiento (pac), lanzado en 2007, que contemplaba la construcción de un gran número de represas en la Amazonia, además de la realización de megaproyectos energéticos ligados a la explotación del petróleo y el gas [...]. (SVAMPA, 2019, p. 33-34).

De acordo com Svampa, nesse período houve numerosos conflitos socioambientais e territoriais, e alguns deles tiveram visibilidade nacional, como foi o caso da construção da Usina de Belo Monte no Brasil. Porém, esses conflitos mostraram também que apesar das populações locais terem conquistado novos direitos coletivos, na prática estes foram limitados pelos interesses econômicos:

Lo que resulta claro es que la expansión de la frontera de derechos (colectivos, territoriales, ambientales) encontró un límite en la expansión creciente de las fronteras de explotación del capital, en busca de bienes, tierras y territorios, lo cual echó por tierra las narrativas emancipadoras que habían levantado fuertes expectativas, sobre todo en países como Bolivia y Ecuador. (SVAMPA, 2019, p. 35).

**É nesta segunda fase que está inserida a publicação do Decreto Federal nº 6.040/2007**, fato que pode demonstrar um resultado prático de resistências populares provocadas pela criação e expansão de grandes projetos. Conforme se verá mais adiante, a construção do conceito de territórios tradicionais, disposto no referido Decreto, é um contraponto à lógica de apropriação privada da terra, e uma estratégia para tentar impedir que os grandes projetos avancem.

Por fim, a terceira fase é caracterizada pela queda dos preços dos produtos primários (*commodities*) a partir dos anos de 2013-2015, e se estende aos dias atuais. Para Svampa, os governos não estavam preparados para essa queda dos preços, e foram observadas consequências como o déficit comercial e a recessão (SVAMPA, 2019), além das consequências políticas:

A esto hay que sumar el declive de la hegemonía progresista/populista y el fin del ciclo progresista, hecho que tendrá un fuerte impacto en la reconfiguración del mapa político regional, tema que se tratará más adelante. (SVAMPA, 2019, p. 38).

Como dito anteriormente, é no contexto da *fase de multiplicação de grandes projetos*

que o Decreto Federal nº 6040/2007 foi publicado, podendo indicar que tratou-se de um gesto do governo federal para atender à demanda de grupos populares, resistentes à expansão de grandes empreendimentos. Esta norma institui a Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável de Povos e Comunidades Tradicionais (PNPCT), reconhecendo a existência de grupos culturalmente diferenciados, para além dos povos indígenas e remanescentes de quilombos.

Conforme se verifica no Art. 3º do Decreto Federal nº 6040/2007, esta norma apresenta alguns conceitos fundamentais para a delimitação do seu objeto. Ao mesmo tempo, a generalidade intrínseca ao conceito de povos e comunidades tradicionais permite que uma quantidade indefinida de grupos se apresente ao longo do tempo, reivindicando os direitos dispostos na norma. Os conceitos apresentados são os seguintes:

Art. 3º Para os fins deste Decreto e do seu Anexo compreende-se por:

I - Povos e Comunidades Tradicionais: 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;

II - Territórios Tradicionais: os espaços necessários a reprodução cultural, social e econômica dos povos e comunidades tradicionais, sejam eles utilizados de forma permanente ou temporária, observado, no que diz respeito aos povos indígenas e quilombolas, respectivamente, o que dispõem os arts. 231 da Constituição e 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias e demais regulamentações; e

III - Desenvolvimento Sustentável: o uso equilibrado dos recursos naturais, voltado para a melhoria da qualidade de vida da presente geração, garantindo as mesmas possibilidades para as gerações futuras. (BRASIL, 2007).

Analisando o conceito de povos e comunidades tradicionais, disposto no Art. 3º, inciso I, verifica-se que a norma trata de direitos específicos de **grupos** culturalmente diferenciados, ou seja, se aplica a coletividades. Além disso, esses grupos devem possuir práticas coletivas específicas, que, observando a redação do inciso em análise, precisam ser cumuladas. Ou seja, o grupo deve possuir formas próprias de organização social, ocupar ou usar territórios e recursos naturais, e esse conjunto de práticas ser necessário à reprodução de suas vidas e manutenção das tradições.

Para compreender o crescimento da participação dos povos e comunidades tradicionais nas instâncias federais de participação e controle social, importa observar o percurso que foi construído. A Comissão Nacional de Desenvolvimento Sustentável das Comunidades Tradicionais foi criada através do Decreto Federal s/n, de 27 de dezembro de 2004. A norma indicou na sua composição apenas órgãos da administração pública, e trazia a participação de representantes das comunidades tradicionais como uma possibilidade (Art. 2º, §2º).

Em 2006 esse Decreto foi revogado, sendo substituído pelo Decreto s/n, de 13 de

julho de 2006, que além de alterar a competência da Comissão, trouxe expressamente na sua composição a representação de 15 (quinze) segmentos da sociedade civil (Art. 4º). Por fim, em 2016 a Comissão foi extinta, sendo substituída pelo Conselho Nacional dos Povos e Comunidades Tradicionais, instituído pelo Decreto nº 8.750, de 9 de maio de 2016. Além da ampliação das competências, a representação da sociedade civil passou a ser de 29 (vinte e nove) segmentos, enquanto a representação governamental se manteve em 15 (quinze) órgãos públicos.

Na Tabela 1, a seguir, é possível verificar o crescimento da representação da sociedade civil nas instâncias participativas. As informações referentes à participação antes da publicação do Decreto Federal nº 8. 750/2016 foram retiradas da Cartilha da CNPCT:

Norma	Ementa	Representantes da sociedade civil
Decreto Federal s/n, de 13 de julho de 2006	Altera a denominação, competência e composição da Comissão Nacional de Desenvolvimento Sustentável das Comunidades Tradicionais.	1. Sertanejos, 2. Seringueiros, 3. Fundo e Fecho de Pasto, 4. Extrativistas, 5. Faxinalenses, 6. Pescadoras e Pescadores Artesanais, 7. Povos e Comunidades de Terreiro, 8. Povos Indígenas, 9. Povos Ciganos, 10. Pantaneiros, 11. Quebradeiras de Coco Babaçu, 12. Caiçaras, 13. Comunidades do Cerrado, 14. Quilombolas, 15. Pomeranos.
Decreto Federal nº 8.750, de 09 de maio de 2016	Institui o Conselho Nacional dos Povos e Comunidades Tradicionais.	1. Povos indígenas, 2. Comunidades quilombolas, 3. Povos e comunidades de terreiro/povos e comunidades de matriz africana, 4. Povos ciganos, 5. Pescadores artesanais, 6. Extrativistas, 7. Extrativistas costeiros e marinhos, 8. Caiçaras, 9. Faxinalenses, 10. Benzedeiros, 11. Ilhéus, 12. Raizeiros, 13. Geraizeiros, 14. Caatingueiros, 15. Vazanteiros, 16. Veredeiros, 17. Apanhadores de flores sempre vivas, 18. Pantaneiros, 19. Morroquianos, 20. Povo pomerano, 21. Catadores de mangaba, 22. Quebradeiras de coco babaçu, 23. Retireiros do Araguaia, 24. Comunidades de fundos e fechos de pasto, 25. Ribeirinhos, 26. Cipozeiros, 27. Andirobeiros, 28. Caboclos, 29. Juventude de povos e comunidades tradicionais.

Tabela 1 - Representação da sociedade civil nas instâncias participativas

Fonte: elaborada pela autora a partir dos dados obtidos da pesquisa.

Essa questão do atendimento aos requisitos do Art. 3º do Decreto Federal nº 6.040/2007 é de fato complexa, pois a definição de um conceito amplo pode ser estratégica, mas também criar uma apropriação indevida da política pública. É o que se verifica na reivindicação dos *garimpeiros* e *pecuaristas* para serem reconhecidos como povo tradicional<sup>6</sup>, após conflitos decorrentes da prática laboral desses grupos em terras indígenas.

Por outro lado, o conceito amplo permitiu a iniciativa de organizações da sociedade

6. O pedido de reconhecimento dos garimpeiros e pecuaristas como povos tradicionais entrou na pauta da reunião do Conselho Nacional dos Povos e Comunidades Tradicionais (CNPCT) do dia 08/12/2021. Até setembro de 2022 não

civil em defesa dos *carroceiros* como povo tradicional em Belo Horizonte/MG<sup>7</sup>, após uma lei municipal determinar que no prazo de 10 (dez) anos deve haver a substituição da tração animal por tração motora.<sup>8</sup>

Considerando os objetivos específicos desta pesquisa, sobretudo a análise que será feita de procedimentos administrativos de regularização fundiária de territórios tradicionais, o conceito mais relevante é o de território tradicional, que será analisado de maneira detida no tópico 2.2 desta pesquisa. Junto desse conceito é importante ressaltar que um dos objetivos específicos da PNPCT é “garantir aos povos e comunidades tradicionais os seus territórios, e o acesso aos recursos naturais que tradicionalmente utilizam para sua reprodução física, cultural e econômica” (BRASIL, 2007), conforme Art. 3º, inciso I, do Anexo do Decreto Federal nº 6.040/2007.

Pelo exposto, verifica-se que também nesse ponto a norma é aberta, não delimitando o meio pelo qual essa garantia se efetivará. Assim, não foi estabelecido que aos povos e comunidades tradicionais deve ser reconhecido especificamente o direito de propriedade, por exemplo, como ocorre com as comunidades remanescentes de quilombo. Essa abertura é bastante relevante, tendo em vista que a diversidade de povos e comunidades tradicionais informa uma diversidade também de situações territoriais e de demandas.

Aos povos ciganos que são nômades, a princípio a garantia de posses temporárias ao invés do reconhecimento da propriedade pode ser mais adequada à especificidade do grupo. Há ainda o conflito com outras normas, como ocorre no caso dos pescadores artesanais que vivem às margens de rios federais ou no litoral, pois trata-se de locais pertencentes à União, cuja previsão legal permite a Concessão do Direito Real de Uso (CDRU).<sup>9</sup> Outra demanda recorrente é para que seja feita a recategorização de unidades de conservação de proteção integral, situação que pode ser verificada, por exemplo, no caso das comunidades apanhadoras de flores sempre-vivas, em conflito com o Parque Nacional das Sempre-Vivas (PNSV), no Estado de Minas Gerais.<sup>10</sup>

O reconhecimento dos PCTs enquanto destinatários de direitos específicos, sobretudo aqueles referentes aos territórios, materializa no campo jurídico a resistência de grupos populares à expansão de grandes empreendimentos. Porém, o Decreto Federal nº 6.040/2007, no seu Anexo, traz uma disposição expressa que se relaciona com essa questão:

Art. 3º São objetivos específicos da PNPCT:

[...]

---

havia definição sobre esse pleito.

7. Essa mobilização resultou na elaboração do *Protocolo Comunitário de Consulta Prévia, Livre, Informada, de Consentimento e de Veto da Comunidade Tradicional Carroceira de Belo Horizonte e Região Metropolitana (2022)*.

8. Lei municipal nº 11.285/2021: “Dispõe sobre a criação do Programa de Substituição Gradativa dos Veículos de Tração Animal no Município e dá outras providências.” (MINAS GERAIS, 2021).

9. Art. 40 da Lei Federal nº 9.636/1998, que dispõe sobre a regularização, administração, aforamento e alienação de bens imóveis de domínio da União.

10. A demanda das comunidades apanhadoras de flores sempre-vivas é uma das que integram o “Mapa de conflitos - injustiça ambiental e saúde no Brasil.” (MAPA..., 2023).

IV - garantir os direitos dos povos e das comunidades tradicionais afetados direta ou indiretamente por projetos, obras e empreendimentos;

[...]. (BRASIL, 2007).

Essa redação dialoga com a perspectiva da Svampa (2019), de que a expansão dos grandes empreendimentos, no contexto do *boom das commodities*, encontrou resistência em grupos populares. Estes, no que lhes concernem, conseguiram ser reconhecidos como destinatários de direitos específicos, o que tem possibilitado questionar a expansão dos grandes empreendimentos a partir da disputa por territórios tradicionais.

O Decreto Federal nº 6.040/2007 não trata apenas das demandas territoriais dos povos e comunidades tradicionais. Conforme se verifica na sua ementa, trata-se de uma norma que institui uma Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável, portanto, traz dispositivos também sobre saúde, previdência social, inclusão produtiva, dentre outros temas. Porém, esta pesquisa tratará apenas das disposições normativas referentes aos direitos territoriais, acompanhando o percurso entre a demanda social e a garantia do direito ao território tradicional, observando os acontecimentos e interesses que perpassam esse caminho.

## **2.1 A CONTRIBUIÇÃO DA CONVENÇÃO 169 DA ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO - OIT NA SUSTENTAÇÃO JURÍDICA DOS DIREITOS DOS PCTS NO BRASIL**

A publicação do Decreto Federal nº 6.040/2007 foi precedida pela ratificação e promulgação da Convenção nº 169 da Organização Internacional do Trabalho (OIT) sobre povos indígenas e tribais. De acordo com informações do Ministério da Infraestrutura, as Convenções Internacionais “são documentos firmados com o objetivo de definir padrões mínimos a serem seguidos pelos países no tocante a temas de interesse geral.” (CONVENÇÕES..., 2021).

No âmbito internacional, a Convenção entrou em vigor em 1991, mas somente em 2003 é que ela foi recepcionada pelo ordenamento jurídico brasileiro, após aprovação pelo Congresso Nacional - 2002, ratificação junto ao Diretor Executivo da OIT - 2002 e o cumprimento do prazo de 12 (doze) meses após o registro da ratificação.

A Convenção nº 169 da OIT foi promulgada através do Decreto Federal nº 5.051/2004, mas atualmente integra os Anexos do Decreto Federal nº 10.088/2019, que revogou o Decreto anterior. Essa mudança formal não trouxe qualquer prejuízo à redação original, e a Convenção nº 169 da OIT sobre povos indígenas e tribais está integralmente disposta no Anexo LXXII do Decreto Federal nº 10.088/2019.

De início é importante tecer considerações sobre os destinatários desta Convenção, quais sejam, os povos indígenas e tribais, para em seguida compreender a construção argumentativa que faz com que ela seja aplicada a povos e comunidades tradicionais.

Para contribuir nessa compreensão, apresento a seguir duas tabelas comparando

os conceitos apresentados pela Convenção nº 169 da OIT e por normas nacionais:

INDÍGENAS	
CONVENÇÃO 169 DA OIT/2004	LEI FEDERAL Nº 6.001/1973
Art. 1º, item 1, b.	Art. 3º, inciso I.
“[...] considerados indígenas pelo fato de descenderem de populações que habitavam o país ou uma região geográfica pertencente ao país na época da conquista ou da colonização ou do estabelecimento das atuais fronteiras estatais e que, seja qual for sua situação jurídica, conservam todas as suas próprias instituições sociais, econômicas, culturais e políticas, ou parte delas”.	“É todo indivíduo de origem e ascendência pré-colombiana que se identifica e é identificado como pertencente a um grupo étnico cujas características culturais o distinguem da sociedade nacional.”

Tabela 2 - Comparação entre os conceitos de indígenas

Fonte: elaborada pela autora a partir dos dados obtidos durante pesquisa.

POVOS TRIBAIS	POVOS E COMUNIDADES TRADICIONAIS
CONVENÇÃO 169 DA OIT/2004	DECRETO FEDERAL Nº 6.040/2007
Art. 1º, item 1, a.	Art. 3º, inciso I.
“[...] cujas condições sociais, culturais e econômicas os distingam de outros setores da coletividade nacional, e que estejam regidos, total ou parcialmente, por seus próprios costumes ou tradições ou por legislação especial”.	“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”.

Tabela 3 - Comparação entre os conceitos de povos tribais e povos e comunidades tradicionais

Fonte: elaborada pela autora a partir dos dados obtidos durante a pesquisa.

A análise comparativa permite verificar que os conceitos de *indígenas* da Convenção nº 169 da OIT e da Lei Federal nº 6.001/1973 são similares. Por outro lado, apesar de ter nomeado como *povos tribais* os grupos culturalmente diferenciados, o conceito foi adaptado à realidade do Brasil, que possui grupos que atendem às características descritas no Art. 1º, item 1, “a” da Convenção nº 169 da OIT, ainda que não sejam tribais.

Na cartilha *Direitos dos Povos e Comunidades Tradicionais*, organizada pelo Ministério Público do Estado de Minas Gerais (MPMG) em parceria com grupos de pesquisa, é possível encontrar a seguinte interpretação:

Ao utilizar o termo “povos indígenas ou tribais”, a Convenção não quer dizer que eles vivem em tribos, mas que preenchem todas as condições que a lei exige dos “povos tribais”, ou seja: estilos de vida tradicionais, cultura e modo de vida diferentes dos outros setores da sociedade nacional, costumes e formas de viver e trabalhar diferentes e leis especiais que só se aplicam a eles. O que é mais importante, porém, é que o artigo 1º da Convenção, que diz que o critério fundamental para dizer se uma comunidade é ou não protegida por ela é “a consciência de sua identidade.” (MPMG, 2014, p. 20).

Assim, observando a cronologia da publicação das normas em análise, verifica-se que possivelmente o conceito de povos e comunidades tradicionais, descrito no Decreto

Federal nº 6.040/2007, tem como antecedente o conceito de povos tribais. Conforme se verá no item 2.2 desta pesquisa, antes da publicação do referido Decreto houve também a tentativa de conceituar esses grupos específicos em legislações ambientais.

Portanto, a publicação do Decreto Federal nº 6.040/2007 é resultado de um processo de construção do reconhecimento desses grupos. A similaridade dos conceitos faz com que a Convenção nº 169 da OIT e o Decreto Federal nº 6.040/2007 sejam recorrentemente utilizados de maneira simultânea e complementar, uma vez que o conceito de povos tribais equivale ao de povos e comunidades tradicionais.

É o que acontece com o direito à consulta prévia, livre, informada e de boa fé, que consta somente na Convenção nº 169 da OIT. De acordo com o seu Art. 6º, os povos interessados devem ser consultados pelos governos quando medidas legislativas ou administrativas possam afetar esses grupos diretamente. Além disso, considerando as peculiaridades dos grupos, eles devem ser consultados através de procedimentos apropriados:

#### Artigo 6º

1. Ao aplicar as disposições da presente Convenção, os governos deverão:

a) consultar os povos interessados, mediante procedimentos apropriados e, particularmente, através de suas instituições representativas, cada vez que sejam previstas medidas legislativas ou administrativas suscetíveis de afetá-los diretamente;

b) estabelecer os meios através dos quais os povos interessados possam participar livremente, pelo menos na mesma medida que outros setores da população e em todos os níveis, na adoção de decisões em instituições efetivas ou organismos administrativos e de outra natureza responsáveis pelas políticas e programas que lhes sejam concernentes;

c) estabelecer os meios para o pleno desenvolvimento das instituições e iniciativas dos povos e, nos casos apropriados, fornecer os recursos necessários para esse fim.

2. As consultas realizadas na aplicação desta Convenção deverão ser efetuadas com boa fé e de maneira apropriada às circunstâncias, com o objetivo de se chegar a um acordo e conseguir o consentimento acerca das medidas propostas. (BRASIL, 2019).

De acordo com a publicação *Protocolos autônomos de consulta e consentimento - guia de orientações*, o direito à consulta prévia é um mecanismo de participação social no processo de tomada de decisões do Estado:

O direito à consulta e consentimento prévio constitui-se, assim, como um mecanismo de participação social no processo de tomada de decisões do Estado e de efetivação da democracia: um mecanismo que pode garantir a efetividade da participação de povos indígenas e tribais no contexto de uma sociedade plural, que reconhece e valoriza as diferenças culturais. Está relacionado ao direito desses povos e comunidades a manifestar, segundo seus costumes e tradições, um consentimento livre, prévio e informado, no marco de um diálogo intercultural marcado por boa fé. (YAMADA, 2019, p.

11).

Conforme se verifica no Art. 6º, item 1, “b”, os governos deverão estabelecer os meios de participação dos povos interessados, porém, até o momento isso não foi regulamentado pelo Estado brasileiro. Sobre a ausência de regulamentação do direito à consulta prévia, Yamada (2019) informa que no ano de 2012 houve uma tentativa de se firmar um entendimento sobre esse pleito, mas a experiência junto ao poder executivo não teria sido exitosa:

Em 2012, o poder Executivo ensejou um processo de regulamentação do seu dever de consultar os povos indígenas e tribais, com a criação de um Grupo de Trabalho Interministerial, com representantes de todos os ministérios, sob coordenação da então Secretaria Geral da Presidência da República e do Itamaraty. Passaram-se dois anos de trabalho e o GTI não foi capaz de construir consensos internos ao próprio governo, e concluiu seus trabalhos sem atingir seu objetivo. Foi no contexto de ausência de confiança nas intenções da regulamentação do governo e com a convicção de que se o processo de regulamentação avançar, esta será, necessariamente, uma regulamentação genérica e prejudicial face a enorme diversidade sociocultural dos povos e populações tradicionais que vivem no Brasil, que organizações indígenas e parceiras propuseram avançar de forma independente no entendimento do potencial do mecanismo da consulta prévia e a se prepararem para exercer o direito de serem consultados. Surge, assim, a proposta de elaboração de protocolos próprios de consulta, em que povos indígenas definem e explicitam como consideram adequado serem consultados pelo Estado brasileiro. (YAMADA, 2019, p. 12).

Diante disso, a elaboração dos protocolos de consulta pelos próprios povos e comunidades tradicionais, com o auxílio de instituições parceiras, tem sido uma estratégia utilizada pelos grupos para efetivar esse direito, conforme se verifica nos exemplos<sup>11</sup> a seguir:

- Protocolo de consulta quilombola - doze comunidades quilombolas do município de Santarém.
- Protocolo de consulta Juruna (Yudjá) da Terra Indígena Paquiçamba da Volta Grande do Rio Xingu.
- Protocolo comunitário de consulta prévia - apanhadores e apanhadoras de flores sempre vivas. Macacos, Pé de Serra e Lavras.
- Protocolo comunitário de consulta prévia - apanhadores e apanhadoras de flores sempre vivas. Vargem do Inhaí, Mata dos Crioulos, Raiz e Braúnas.
- Protocolo de consulta - Montanha e Mangabal.

Apesar da ausência de definições no âmbito federal, destaco que o Estado da Bahia possui uma norma que, dentre outros assuntos, trata do direito à consulta prévia dos

---

11. Seleccionei 05 protocolos de consulta dentre os que conheço, no intuito de apresentar documentos elaborados por categorias de PCTs diversas.

PCTs localizados nessa unidade da federação. O Decreto Estadual nº 15.671/2014, que regulamenta o acesso à terra de comunidades remanescentes de quilombos e de povos de terreiros de religiões afro-brasileiras, informa do Art. 19 ao Art. 33 os procedimentos para realização da consulta prévia no âmbito executivo estadual.

Outro caso identificado no primeiro levantamento de dados desta pesquisa, diz respeito ao Estado do Pará, que publicou o Decreto Estadual nº 2.061/2018 instituindo o Grupo de Estudos incumbido de reunir informações técnicas e jurídicas sobre povos e populações tradicionais no Estado do Pará, a fim de receber, nivelar e organizar procedimentos administrativos das secretarias e órgãos do Estado, referentes às Consultas Prévias, Livres e Informadas.

O direito à consulta prévia tem sido invocado sobretudo diante de situações que ameaçam a permanência dos PCTs em seus territórios. Nesse sentido, ele pode se relacionar com o disposto no Art. 3º, inciso IV, do Anexo do Decreto Federal nº 6.040/2007, mencionado anteriormente, que trata da garantia dos direitos dos PCTs afetados por projetos, obras e empreendimentos.

Quanto à aplicação nesses casos, a publicação *Protocolos autônomos de consulta e consentimento - guia de orientações* apresenta decisões judiciais que ilustram situações em que o direito à consulta prévia foi utilizado para questionar a construção de usinas hidrelétricas em territórios reivindicados por povos indígenas (YAMADA, 2019). Outros casos são mencionados na publicação *Direito à consulta e consentimento de povos indígenas, quilombolas e comunidades tradicionais* (ROJAS GARZÓN, 2016):

A jurisprudência brasileira também tem avançado na direção de reconhecer as comunidades tradicionais como sujeitos do direito à CCPLI. Como antecipamos no Quadro 1, a Justiça Federal reconheceu a necessidade de consultar os pescadores artesanais (comunidade tradicional) para a elaboração do Plano de Manejo do Parque Nacional de Superagui, Estado do Paraná. Igualmente, obrigou o Estado do Amazonas a consultar as 19 comunidades ribeirinhas afetadas pelo projeto do Polo Naval e esclareceu que as normas da Convenção 169/OIT são aplicáveis às comunidades tradicionais em vista do alcance da expressão “povos tribais”. Os réus recorreram, mas o Tribunal Regional Federal da 1ª Região manteve a decisão, afirmando que: “a ausência de consulta prévia e livre e consentimento claro das comunidades tradicionais envolvidas no processo expropriatório torna a implantação ilegal e ilegítima”. (ROJAS GARZÓN, 2016, p. 10).

Uma questão importante diz respeito à legitimidade dos protocolos de consulta elaborados de maneira autônoma pelos PCTs, considerando que a forma como devem ser consultados carece de regulamentação pelo Estado brasileiro. A esse respeito, a publicação “Protocolos de consulta prévia e o direito à livre determinação” defende que o Estado é obrigado a aceitar os procedimentos estabelecidos pelos grupos, pois se ele impõe a sua forma de consulta, as especificidades já deixam de ser observadas (SOUZA FILHO, SILVA; GLASS, 2019).

A Parte II da Convenção nº 169 da OIT trata especificamente sobre o tema da garantia

à terra e ao território para os povos indígenas e tribais. Assim como no Decreto Federal nº 6.040/2007, a Convenção determina que os governos devem reconhecer os direitos de propriedade e de posse sobre os territórios tradicionalmente ocupados. De igual modo, a garantia do acesso a recursos naturais está prevista em ambas as normas, ao passo que a possibilidade de reassentamento dos grupos está prevista somente na Convenção nº 169 da OIT. Para conhecimento, cito alguns itens relacionados aos temas mencionados:

#### Artigo 14

1. Dever-se-á reconhecer aos povos interessados os direitos de propriedade e de posse sobre as terras que tradicionalmente ocupam. Além disso, nos casos apropriados, deverão ser adotadas medidas para salvaguardar o direito dos povos interessados de utilizar terras que não estejam exclusivamente ocupadas por eles, mas às quais, tradicionalmente, tenham tido acesso para suas atividades tradicionais e de subsistência. Nesse particular, deverá ser dada especial atenção à situação dos povos nômades e dos agricultores itinerantes.

[...]

#### Artigo 15

1. Os direitos dos povos interessados aos recursos naturais existentes nas suas terras deverão ser especialmente protegidos. Esses direitos abrangem o direito desses povos a participarem da utilização, administração e conservação dos recursos mencionados.

[...]

#### Artigo 16

1. Com reserva do disposto nos parágrafos a seguir do presente Artigo, os povos interessados não deverão ser transladados das terras que ocupam.

2. Quando, excepcionalmente, o traslado e o reassentamento desses povos sejam considerados necessários, só poderão ser efetuados com o consentimento dos mesmos, concedido livremente e com pleno conhecimento de causa. Quando não for possível obter o seu consentimento, o traslado e o reassentamento só poderão ser realizados após a conclusão de procedimentos adequados estabelecidos pela legislação nacional, inclusive enquetes públicas, quando for apropriado, nas quais os povos interessados tenham a possibilidade de estar efetivamente representados.

[...]. (BRASIL, 2019).

Pelo exposto, a Convenção 169 da OIT é a principal norma internacional sobre os direitos dos povos e comunidades tradicionais, referência para as normas nacionais e essencial à complementaridade do disposto no Decreto Federal nº 6.040/2007. Considerando os objetivos desta pesquisa, no item seguinte apresento de forma mais detalhada a construção do conceito de territórios tradicionais, objeto dos procedimentos de regularização fundiária que serão analisados mais a frente.

## 2.2 SUBSÍDIOS PARA COMPREENDER A CONSTRUÇÃO DO CONCEITO LEGAL DE TERRITÓRIOS TRADICIONAIS NO BRASIL

A diversidade sociocultural do Brasil resultou em uma diversidade fundiária, pois as múltiplas comunidades lidam com o seu ambiente biofísico cada uma do seu próprio modo. E essa lida se refere ao conjunto de práticas que o grupo social exerce, e isso é parte integrante de todos os grupos humanos.

Essas constatações são do antropólogo Paul Elliott Little (2002), para quem “O fato de que o território surge diretamente das condutas de territorialidade de um grupo social implica que qualquer território é um produto histórico de processos sociais e políticos.” (LITTLE, 2002, p. 3). Portanto, o território é um lugar específico, com o qual o grupo social cria uma identificação.

O conceito de *território-corpo*, trabalhado por Rogério Haesbaert (2020) defende que a relação dos povos originários<sup>12</sup> latino-americanos com o território vai além da identificação, chegando ao pertencimento. Retomando a ideia do território como um lugar específico, Ailton Krenak<sup>13</sup> fala sobre esse pertencimento:

Para mim, pertencimento não tem nada a ver com a concepção utilitária de algumas culturas, principalmente aquelas fortemente influenciadas pelo pensamento ocidental, que o associam à ideia de pátria, de nacionalidade. Pertencer a um lugar é fazer parte dele, é ser a extensão da paisagem, do rio, da montanha. É ter seus elementos de cultura, história e tradição nesse lugar. Ou seja, em vez de você imprimir um sentido ao lugar, o lugar imprime um sentido à sua existência. (KRENAK *apud* HAESBAERT, 2020, p. 84).

Essa ideia de ser uma extensão de um lugar específico é fundamental para o conceito de *território-corpo*, que trata de uma concepção que considera a própria terra (componente indissociável do território) como corpo. Mais que isso: a terra é um corpo vivo, que possui relações profundas com os grupos sociais, a ponto de parte destes grupos, notadamente indígenas, se considerar uma extensão da terra.

Sobre essa relação dos grupos sociais com o *território-corpo*, esse lugar vivo atravessado por relações sociais históricas, Carlos Walter Porto-Gonçalves (2012) compartilhou uma vivência que ilustra a diferença da relação de determinados grupos sociais com a terra, integrante desse *território-corpo*:

Em 1993, quando trabalhava no norte da Bolívia, no Departamento de Pando, ouvi de um camponês a afirmação: “não queremos terra, queremos território”. Pela primeira vez ouvira a expressão *território* falada fora do âmbito acadêmico ou de juristas. Comecei a entender que o território pode ser reinventado, ao vê-lo recusar o debate sobre a reforma agrária nos marcos teórico-políticos ocidentais onde a terra é vista como meio de produção, somente.” (PORTO-GONÇALVES, 2012, p. 54).

12. De acordo com Paul Elliott Little a noção de originalidade não deve ser confundida com o fato do grupo ser o primeiro a ocupar a área geográfica, o que resultaria em disputas arqueológicas. Ao invés disso, “a situação de pertencer a um lugar refere-se a grupos que se originaram em um local específico, sejam eles os primeiros ou não”. (LITTLE, 2002).

13. Ailton Krenak é jornalista, doutor honoris causa pela Universidade Federal de Juiz de Fora (MG) e autor dos livros “Ideias para Adiar o Fim do Mundo” e “A Vida Não É Útil”.

Essa forma diferente de interação com a terra, assim como a construção da concepção de território por movimentos indígenas, pode ser observada em diversos países da América Latina, sobretudo a partir da década de 1970. Para Juan Álvaro Echeverri (2004), na Colômbia também houve uma cisão entre os movimentos indígenas e os movimentos camponeses de luta pela terra, visto que estes tratavam da terra apenas como meio de produção. No exemplo em comento também é possível verificar a concepção de território-corpo dos povos indígenas colombianos: se para o Estado, território é uma área geográfica a ser zoneada e que se ajusta bem a mapas, para esses povos indígenas a representação do território se assemelha a um corpo.

Si la noción areolar de territorio se ajusta bien a la representación em mapas bidimensionales, la noción no-areolar se ajusta mejor a una representación modelada como un cuerpo viviente que se alimenta, se reproduce y teje relaciones con otros cuerpos. De aquí resulta coherente que el "territorio" sea frecuentemente representado, en las versiones "indígenas", por ejemplo, como una maloca (cuerpo de mujer) o que los rituales y ceremonias (intercambios entre grupos, curación) sean entendidos como manejo (ordenamiento) territorial. (ECHEVERRI, 2004, p. 263).

Por falar em Estado, é importante ressaltar que existem diversos conceitos para *território*, construídos por diferentes áreas do conhecimento, como a geografia e a biologia, por exemplo. Na presente pesquisa apresento conceitos elaborados a partir da concepção de povos indígenas da América Latina, no intuito de verificar se o conceito legal de território tradicional no Brasil<sup>14</sup> recebeu influência dessa concepção indígena na sua elaboração.

Outra consideração importante, que ajudará na análise do Art. 3º do Decreto Federal nº 6.040/2007, é que essa relação dos grupos sociais com a terra depende de elementos naturais, com os quais mais intimamente se relacionam.

Muitas lutas que se pode denominar de ontológico-territoriais estão focadas em uma ou mais dimensões da terra-território, dependendo também da constituição específica de cada grupo e das lutas que se desdobram no interior de seu "ambiente natural": em alguns casos se dão mais em função do acesso à água, em outros à terra para cultivar, em outros, ainda, da preservação das matas e seus recursos." (HAESBAERT, 2020, p. 83).

Essa dependência dos elementos naturais também nos remete ao conceito de território-corpo, pois normalmente a denominação das comunidades tradicionais faz alusão à sua relação com o ambiente natural, o que exemplifica uma das formas de se compreender como extensão do território-corpo.

Assim é que temos no Brasil comunidades tradicionais que se autodefinem como geraizeiras, catingueiras, seringueiras, quebradeiras de coco babaçu, pescadoras, vazanteiras, fundos e fechos de pasto, dentre outros. Portanto, se nomeiam a partir dos elementos naturais, como os biomas, com os quais possuem relações diretas. Aqui podemos citar também as conhecidas pinturas corporais indígenas e adornos, que possuem

---

14. Art. 3º do Decreto Federal 6.040/2007.

diversos significados, e em parte representam animais e outros seres não humanos, todos pertencentes ao território-corpo o qual integram.

Por fim, outro elemento que precisa ser considerado é a migração. A noção de território como algo estático é um equívoco, considerando que a própria história dos grupos sociais é dinâmica. Eventos naturais adversos e conflitos, por exemplo, são fatos que podem forçar o deslocamento de grupos sociais. Em outros casos, a migração é uma característica de determinados grupos indígenas e ciganos, por exemplo. Portanto, a longa duração de uma ocupação fornece um peso às reivindicações territoriais, mas não necessariamente esse elemento será encontrado em todos os casos.

O conceito legal de territórios tradicionais traz no seu escopo uma série de elementos que precisam ser cuidadosamente analisados, para que seja possível entender a sua complexidade. No ordenamento jurídico brasileiro, o Decreto Federal nº 6.040/2007 conceituou tanto *povos e comunidades tradicionais* como *territórios tradicionais*, mas existe uma construção histórica, política e intelectual desses conceitos que precisa ser conhecida.

Considero que a categoria *populações tradicionais* é a antecedente histórica do que dispõe o Decreto Federal nº 6.040/2007. Além disso, por uma questão inclusive cronológica, acredito que houve um resgate da cosmovisão de povos originários para a construção do conceito referente a essa categoria. De acordo com Santilli (2004), foram as mobilizações sociais de grupos da região amazônica, sobretudo a partir da década de 1980, que demandaram o reconhecimento legal de práticas tradicionais. Na época os povos indígenas já possuíam legislação própria<sup>15</sup>, mas havia outros grupos, com características semelhantes, cuja tradicionalidade não era reconhecida.

As populações tradicionais são também definidas pelo seu conhecimento aprofundado da natureza e de seus ciclos e pela noção de território ou espaço onde se reproduzem econômica e socialmente. (DIEGUES, 2001 *apud* SANTILLI, 2004, p. 42).

As características da categoria são, portanto, suficientemente amplas para abranger desde seringueiros até castanheiros, babaqueiros, caiçaras, pescadores artesanais, etc. (SANTILLI, 2004, p. 42).

Isso impactava as suas práticas e modos de vida, que poderiam então ser questionados e criminalizados pelo Estado, a exemplo do que acontecia com os seringueiros. Naquele contexto, a categoria populações tradicionais, elaborada sobretudo por antropólogos, passou a subsidiar a criação de Reservas Extrativistas e ser utilizada em normativas, como a Portaria nº 22/92 do IBAMA.<sup>16</sup>

Nos anos 2000, a categoria populações tradicionais foi indiretamente conceituada por meio de lei, quando da criação do Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza (SNUC).<sup>17</sup> Apesar da proposta inicial do texto da lei apresentar um conceito para

15. O "Estatuto do Índio", por exemplo, é de 1973.

16. Criou o Centro Nacional do Desenvolvimento Sustentável das Populações Tradicionais.

17. Instituído pela Lei Federal nº 9.985, de 18 de julho de 2000.

populações tradicionais, o mesmo foi vetado pelo Poder Executivo<sup>18</sup>, que o considerou muito abrangente Santilli (2004). Por esse motivo, as populações tradicionais e parte das suas características são mencionadas ao longo do texto sem uma conceituação legal anterior.

A definição de populações tradicionais se inspira em conceitos antropológicos, e está diretamente relacionada ao manejo sustentável de recursos naturais, tendo o SNUC se preocupado em criar Unidades de Conservação especificamente destinadas a abrigar as populações tradicionais (as Reservas Extrativistas e as Reservas de Desenvolvimento Sustentável), conforme já dito acima. Parte dessas populações (tradicionais) reside em Unidades de Conservação, e são, portanto, “populações tradicionais residentes”, a quem a Lei do SNUC se refere em diversos dispositivos inclusive para assegurar participação nos conselhos gestores. (SANTILLI, 2004, p. 48).

Como dito, o conceito de populações tradicionais foi vetado na lei do SNUC. Porém, o seu teor reforça o meu entendimento de que essa categoria é a antecedente histórica dos conceitos dispostos no Decreto Federal nº 6.040/2007. No intuito de facilitar a verificação das similaridades, apresento aqui uma tabela comparando os conceitos:

<b>POPULAÇÕES TRADICIONAIS</b>	<b>POVOS E COMUNIDADES TRADICIONAIS</b>
Conceito proposto no Art. 2º, inciso XV, da Lei nº 9.885/2000, mas vetado pelo Poder Executivo	Art. 3º do Decreto Federal nº 6.040/2007
“Grupos humanos culturalmente diferenciados, vivendo há, no mínimo, três gerações em um determinado ecossistema, historicamente reproduzindo seu modo de vida, em estreita dependência do meio natural para sua subsistência e utilizando os recursos naturais de forma sustentável”.	“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”.

Tabela 4 - Comparação entre o conceito de “populações tradicionais” e “povos e comunidades tradicionais”

Fonte: elaborada pela autora a partir dos dados obtidos durante a pesquisa.

A semelhança entre os conceitos, atrelado ao lapso temporal existente entre as suas formulações, me provoca a pensar que as disposições do Decreto Federal nº 6.040/2007 resultam do amadurecimento de discussões sobre o conceito de populações tradicionais, e do surgimento de mais grupos sociais reivindicando o reconhecimento estatal das suas tradicionalidades. Porém, o foco da presente pesquisa é analisar o conceito legal de territórios tradicionais, o que farei a partir de agora. Dispõe o Art. 3º, inciso II, do Decreto Federal nº 6.040/2007:

Art. 3º. Para fins deste Decreto e do seu Anexo compreende-se por: [...]

II - Territórios Tradicionais: os espaços necessários a reprodução cultural, social e econômica dos povos e comunidades tradicionais, sejam eles utilizados de forma permanente ou temporária, observado, no que diz respeito aos povos indígenas e quilombolas, respectivamente, o que dispõem os arts.

18. Mensagem nº 967, de 18/07/2000, enviada pelo Presidente da República ao Presidente do Congresso Nacional.

231 da Constituição e 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias e demais regulamentações;

[...]. (BRASIL, 2007).

O conceito legal de “territórios tradicionais” necessariamente se relaciona com o conceito de Povos e Comunidades Tradicionais<sup>19</sup>, pois são interdependentes. Como dito anteriormente, o território “é um produto histórico de processos sociais e políticos” (LITTLE, 2002, p. 3), e quem constrói esses processos são os grupos sociais. Porém, a tradicionalidade dos grupos sociais em comento também é construída em razão dos elementos presentes no território. Por isso, há uma relação de simbiose, em que um constitui o outro.

A dependência de recursos naturais também é uma característica que precisa ser considerada em sua complexidade. Não se trata de uma dependência apenas fisiológica, pois esta todos os grupos sociais possuem. Não se trata também de uma dependência apenas financeira, pois esta os grandes empreendimentos rurais também possuem. A dependência dos povos e comunidades com relação aos recursos naturais, em muitos casos diz respeito a uma relação íntima e profunda, em razão do sentimento de pertencimento ao território tradicional, que é constituído inclusive pela natureza, infelizmente reduzida a “recursos naturais” no artigo mencionado anteriormente.

Os povos indígenas e quilombolas também são mencionados no Art. 3º, inciso II, relembrando que há semelhanças entre eles e essa categoria genérica denominada *povos e comunidades tradicionais*, sobretudo em razão da relação com os territórios e com a natureza, e da existência de práticas tradicionais.

Os povos indígenas e quilombolas guardam características semelhantes às das populações tradicionais, tanto no tocante ao manejo e uso compartilhado dos recursos naturais existentes em seus territórios quanto no que diz respeito aos conhecimentos, inovações e práticas coletivas, relevantes para a conservação e a utilização sustentável da biodiversidade. Entretanto, do ponto de vista jurídico, há uma clara distinção entre os povos indígenas, os quilombolas e as populações tradicionais, principalmente em relação ao reconhecimento constitucional de direitos territoriais especiais. (SANTILLI, 2004, p. 42).

Assim, é perceptível que o conceito de povos e comunidades tradicionais, assim como o de territórios tradicionais, são amplos a ponto de contemplarem os indígenas e os quilombolas. Porém, estes possuem outras características, que são específicas, relacionadas sobretudo com marcos históricos.<sup>20</sup>

O conceito de territórios tradicionais é resultado de um processo histórico de construção política e intelectual para atender a demanda de grupos sociais que reivindicam um tratamento diferenciado, sobretudo pelo poder público. No contexto de um país do sul

19. Informado na Tabela 4.

20. Os indígenas devem possuir ascendência pré-colombiana (Art. 3º da Lei nº 6.001/73), e os quilombolas ancestralidade negra relacionada com a resistência à opressão histórica sofrida (Art. 2º do Decreto Federal nº 4.887/2003).

global e capitalista, como é o caso do Brasil, os povos e comunidades tradicionais integram o rol de grupos em situação de vulnerabilidade social, e essa identidade é acionada na tentativa de continuarem existindo do seu próprio modo, mas amparados pelo Estado.

A cronologia das normativas mencionadas indica que há uma relação entre os subsídios teóricos dos direitos territoriais dos povos indígenas, quilombolas e povos e comunidades tradicionais de forma ampla. Os termos e conceitos similares nos remetem à ideia de um acúmulo teórico que foi sendo construído e amadurecido com o tempo, através da experiência e do surgimento de reivindicações de outros grupos sociais.

Contudo, o Decreto Federal nº 6.040/2007, apesar da sua inegável importância, é criticado em razão de imprecisões de ordem prática, como é o caso da ausência de definições sobre o tipo de Direito que será formalmente conferido aos povos e comunidades no que diz respeito ao uso dos territórios. Com relação às terras tradicionalmente ocupadas pelos indígenas, existe a definição de que a propriedade é da União. No caso das comunidades quilombolas, deve ser reconhecida a elas a propriedade coletiva das terras tradicionalmente ocupadas. Porém, quando partimos para essa identidade genérica de povos e comunidades tradicionais, não existe uma definição.

Essa questão é de extrema importância, pois se os territórios tradicionais são a condição de existência dos povos e comunidades tradicionais, é essencial que haja a garantia de que não serão transferidos para terceiros. Para isso, é necessário definir como essa garantia será efetivada pelo Estado, o que poderia ser parcialmente resolvido através da regulamentação do Decreto Federal nº 6.040/2007, que apesar de ter sido publicado há 15 (quinze) anos, ainda aguarda essa regulamentação.

### **2.3 O BRASIL NO “CICLO PROGRESSISTA LATINO-AMERICANO” (2003-2016): NARRATIVAS CONFLITANTES E DISPUTA TERRITORIAL**

Em que pese o reconhecimento desses novos sujeitos de direitos, a partir dos anos 2000 é possível verificar, por exemplo, a expansão de uma nova fronteira agrícola no Brasil, com o respaldo do Estado, justamente na região do país que concentra mais da metade da demanda de regularização fundiária de comunidades remanescentes de quilombo, conforme veremos mais adiante.

A fronteira agrícola em questão é conhecida como *Matopiba*, cujo Plano de Desenvolvimento Agropecuário e Comitê Gestor estão dispostos no Decreto Federal nº 8.447/2015. O nome é um acrônimo formado pelas siglas dos quatro Estados que a compõem: Maranhão, Tocantins, Piauí e Bahia.<sup>21</sup> Essa nova fronteira agrícola expandiu e também se consolidou, enquanto a regularização fundiária de territórios tradicionais, não só de remanescentes de quilombos, foi asfixiada pela burocracia.

O Matopiba é composto por dois dos três Estados brasileiros cujos processos

---

21. Conforme informações do site da EMBRAPA.

administrativos serão analisados no Capítulo 3 desta pesquisa, quais sejam: Bahia, Minas Gerais e Piauí. Portanto, é necessário tecer algumas considerações sobre essa nova fronteira agrícola, pois ela explica o contexto em que está inserida a demanda de regularização fundiária de territórios tradicionais que será analisada.

Como dito anteriormente, a partir do início do século XXI, os governos progressistas na América Latina, de esquerda ou de centro-esquerda, combinaram políticas econômicas heterodoxas com a ampliação do gasto social e a inclusão pelo consumo. Começou então o denominado *ciclo progressista latino-americano*, que se estendeu pelo menos até 2008-2010.

No Brasil, as políticas econômicas foram atravessadas pela demanda da China por *commodities*, sobretudo nos 2 (dois) primeiros mandatos do governo do Partido dos Trabalhadores – PT (2003 a 2010). Diante dessa demanda, cresceram as exportações de produtos primários, o que fortaleceu o agronegócio e aumentou a arrecadação estatal. As políticas públicas, marca dos governos progressistas, foram em parte financiadas com os recursos provenientes dessa arrecadação, às custas da reprimarização da economia e regressão na industrialização (LEITE, 2018).

O contexto político-econômico que favoreceu o governo de Lula não foi privilégio do Brasil. Segundo a Comissão Econômica das Nações Unidas para a América Latina e o Caribe (Cepal), com o boom das matérias-primas, as economias latino-americanas cresceram acima de 4% ao ano entre 2003 e 2012 – o que não se verificava desde a década de 1960. Os governos progressistas da região puderam utilizar recursos originários desses rendimentos para promover programas redistributivos que não comprometiam os lucros do grande capital. Nesse período, os níveis de pobreza no continente caíram de 44% para 29%, e os de pobreza extrema diminuíram de 19,5% para 11,5%. (LEITE, 2018, p. 101).

O desempenho econômico exportador teria conquistado o apoio do governo do PT para o agronegócio, o que explicaria, por exemplo, o recuo do governo na defesa da *reforma agrária*, e uma preferência por falar e investir na *agricultura familiar* (LERRER; FORIGO, 2019).

No Brasil, podemos verificar essa opção por um modelo de desenvolvimento neoextrativista observando, por exemplo, o período de expansão da nova fronteira agrícola do Matopiba, ocorrida a partir dos anos 2000, com o apoio do Estado. Porém, no mesmo período o direito territorial das comunidades remanescentes de quilombos foi regulamentado através do Decreto Federal nº 4.887/2003, assim como os povos e comunidades tradicionais foram reconhecidos como novos sujeitos de direitos, através do Decreto Federal nº 6.040/2007. Com relação aos povos indígenas, é possível verificar uma manutenção da média do número de terras indígenas que foram homologadas, comparando o primeiro mandato do PT com os dois governos que o antecederam. Ou seja, o governo buscou adotar medidas que conciliassem os seus interesses com os de grupos antagônicos.

[...] os conflitos fundiários começaram a emergir tendo como principais protagonistas populações indígenas e quilombolas, isto é, grupos que lutam para ter a posse de seu território, ocupado por eles há décadas, reconhecida, cujos direitos foram legitimados na Constituição de 1988. Estes se viram ameaçados por novas alienações fraudulentas do território por parte de grupos dominantes, em virtude do incentivo governamental a esta forma de expansão econômica, como o lançamento do Plano de Desenvolvimento do Matopiba [...]. (LERRER; FORIGO, 2019, p. 5).

A expansão da nova fronteira agrícola do Matopiba foi exitosa, ao passo que o número de territórios tradicionais regularizados caiu a partir do ano de 2006, vindo a ter uma drástica redução a partir de 2011, conforme se verá na Figura 1 mais adiante. Ou seja, a publicação de normativas destinadas sobretudo aos direitos territoriais de quilombolas e comunidades tradicionais, não garantiu a regularização fundiária dos territórios reivindicados.

Para Lerrer e Forigo (2019), o governo do PT (2003-2016) impediu a regularização fundiária das posses dos povos indígenas, quilombolas e comunidades tradicionais que vivem em locais que são do interesse dos grandes empreendimentos. Isso teria sido necessário para manter a fronteira agrícola aberta para o agronegócio (LERRER; FORIGO, 2019). Conforme se verá no item seguinte, **há uma relação direta entre a diminuição e estagnação da regularização fundiária dos territórios, e o avanço do agronegócio no Brasil durante o período analisado.**

Os povos indígenas têm relações mais antigas com as políticas estatais do que os quilombolas e outros segmentos de povos e comunidades tradicionais, o que explica os dados referentes à regularização fundiária dos territórios tradicionais desses grupos sociais. O Serviço de Proteção aos Índios e Localização de Trabalhadores Nacionais (SPILTN), criado por meio do Decreto Federal nº 8.072, de 20 de junho de 1910, inaugurou uma série de políticas estatais voltadas especificamente aos povos indígenas. No entanto, essas políticas receberam diversas críticas ao longo do tempo, sobretudo em razão do seu caráter integracionista, o que contribuiu para a mudança de paradigmas sobre o tratamento que esses povos devem receber do Estado.

A Fundação Nacional do Índio (FUNAI) foi criada pela Lei Federal nº 5.371, de 05 de dezembro de 1967, e substituiu os serviços anteriormente criados. Dentre outras competências, cabe à FUNAI a regularização fundiária das terras indígenas, sendo que parte dos procedimentos são realizados em conjunto com o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária - INCRA, por exemplo.

Ao longo desse percurso das políticas estatais foram abertos 680 (seiscentos e oitenta) processos administrativos cuja finalidade é a demarcação das terras indígenas, sendo que desses, 443 (quatrocentos e quarenta e três) áreas já foram demarcadas e homologadas. A maior parte das terras indígenas regularizadas estão na região Norte, seguida da região Nordeste. Considerando que esses dados disponibilizados pela FUNAI não informam o ano em que as terras indígenas foram demarcadas e homologadas,

suponho que esses números se referem à totalidade de demandas formalizadas (e acatadas) perante o Estado brasileiro, desde, pelo menos, o início da execução de políticas indigenistas no século XX.

Em razão dessa imprecisão dos dados disponíveis ao público, recorri aos dados elaborados por organizações da sociedade civil que monitoraram as ações governamentais no período do ano de 2003 ao ano de 2016. Os levantamentos de informações feitos pelo InfoAmazonia (2015) e Instituto Socioambiental – ISA (2016), chegaram nos seguintes números: durante os 13 (treze) anos do governo do Partido dos Trabalhadores – PT, foram homologadas 108 (cento e oito) terras indígenas, e é possível verificar que mais da metade delas foram homologadas no primeiro mandato do PT (2003-2006).

A regulamentação do direito de propriedade das comunidades remanescentes de quilombos sobre os seus territórios - 2003, bem como o reconhecimento dos povos e comunidades tradicionais como novos sujeitos de direitos - 2007, também não resolveu a demanda desses grupos sociais com relação à regularização fundiária dos territórios que reivindicam.

A demanda por regularização fundiária dos territórios de povos e comunidades tradicionais sequer pode ser estimada com base em dados oficiais. Apesar do Decreto Federal nº 6.040/2007 dispor que um dos objetivos da Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais – PNPCT é garantir a esses grupos sociais os seus territórios (Art. 3º, inciso I), a normativa em questão não foi regulamentada.

Em razão disso, não foi atribuída a nenhum órgão federal a competência para proceder com a regularização fundiária desses territórios tradicionais. Essa questão em parte inviabiliza a demanda, e os povos e comunidades tradicionais acabam recorrendo, por exemplo, a políticas ambientais, na tentativa de obter alguma segurança jurídica com relação aos territórios reivindicados. Assim, parte desses grupos sociais continua pleiteando a criação de reservas de desenvolvimento sustentável e de reservas extrativistas, possibilidades dispostas na Lei Federal nº 9.985/2000.

Com relação às comunidades remanescentes de quilombos, a demanda histórica resultou na abertura de 1.715 (mil setecentos e quinze) processos administrativos pelo INCRA, até o mês de dezembro de 2021, referentes a pedidos de regularização fundiária dessas comunidades. A região Nordeste concentrou mais da metade desses pedidos, totalizando 977 (novecentos e setenta e sete) processos administrativos abertos (INSTITUTO NACIONAL DE COLONIZAÇÃO E REFORMA AGRÁRIA, 2018).

Entre o ano de 2003 e o ano de 2016 foram tituladas 98 (noventa e oito) comunidades remanescentes de quilombos, considerando aquelas que tiveram o território totalmente regularizado (100%). Porém, o número informado pelo INCRA considera os processos de regularização fundiária realizados em parceria com órgãos públicos estaduais (INSTITUTO NACIONAL DE COLONIZAÇÃO E REFORMA AGRÁRIA, 2021) e também aqueles realizados exclusivamente por estes. Portanto, não se trata de títulos emitidos em

razão de trabalho realizado exclusivamente pelo INCRA.

No Gráfico 1 a seguir é possível verificar a quantidade de territórios quilombolas totalmente regularizados, com trabalho realizado exclusivamente pelo INCRA, de igual modo, as terras indígenas homologadas. Os dados mostram que o número de territórios regularizados diminuiu drasticamente com o tempo, sendo que de 2011 a 2014 nenhum território remanescente de quilombo foi titulado 100% pelo INCRA.

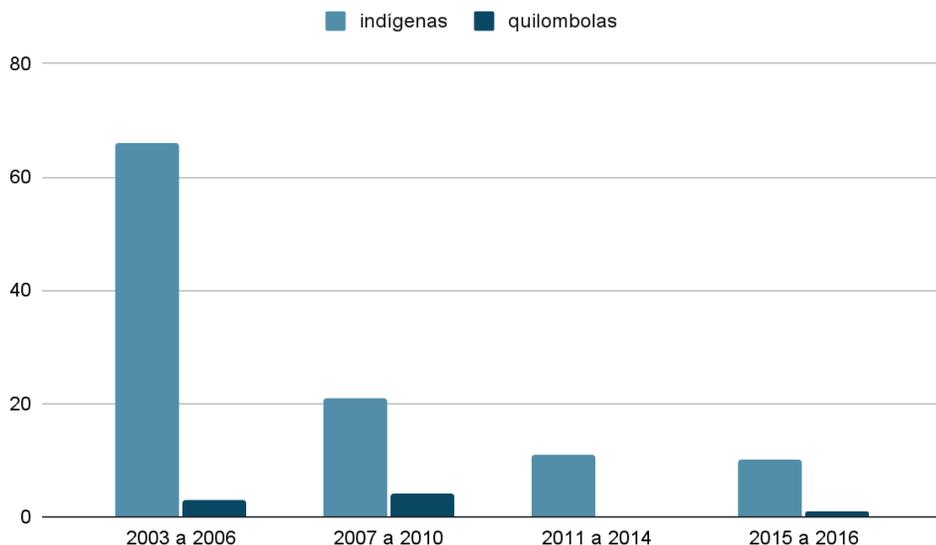


Gráfico 1 - Territórios indígenas e quilombolas regularizados por órgãos públicos federais durante o governo do PT (2003 a 2016)

Fonte: elaborada pela autora a partir dos dados obtidos durante a pesquisa.

Dados de uma publicação do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), informam que no mesmo período analisado (anos 2000) houve uma expansão da fronteira agropecuária no Brasil (VIEIRA FILHO, 2016), sendo que uma delas é a *nova fronteira agrícola* do Matopiba. Conforme se verá na Figura 1 a seguir, a área do Matopiba coincide com parte da região do Brasil que possui o maior número de demandas por regularização fundiária de territórios remanescentes de quilombos: o Nordeste, como já informado anteriormente.

MAPA 1

Expansão da fronteira agrícola no Brasil e no bioma do Cerrado em diferentes períodos

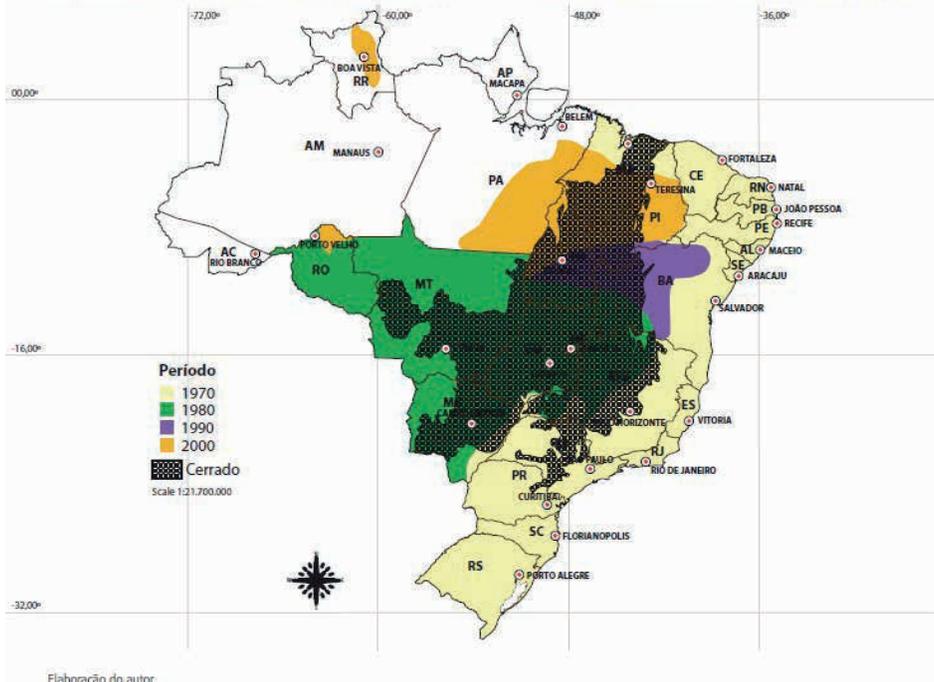


Figura 1 - Expansão da fronteira agrícola no Brasil e no bioma do Cerrado em diferentes períodos

Fonte: VIEIRA FILHO, 2016, p. 13.

Em razão da ausência de dados oficiais sobre a demanda de regularização fundiária de territórios de povos e comunidades tradicionais no Brasil, recorri a informações de organizações da sociedade civil com o intuito de verificar se outros grupos sociais, além dos quilombolas, reivindicam territórios na mesma região do Matopiba. Apesar de não ter localizado um levantamento específico referente à demanda por regularização fundiária, importa mencionar o projeto *Tô no mapa*, que desenvolveu um aplicativo que permite o auto mapeamento das comunidades tradicionais.<sup>22</sup> A região do Matopiba integra o foco do mapeamento junto com áreas localizadas nos Estados de Minas Gerais e Goiás, e identificou 2.398 (duas mil trezentas e noventa e oito) comunidades tradicionais, distribuídas em 168 (cento e sessenta e oito) municípios.

22. O mapeamento foi proposto pelo Instituto de Pesquisa Ambiental da Amazônia – IPAM e pelo Instituto Sociedade, População e Natureza – ISPN, apoiados pelo investimento do Fundo de Parceria para Ecossistemas Críticos. (IPAM, 2021).

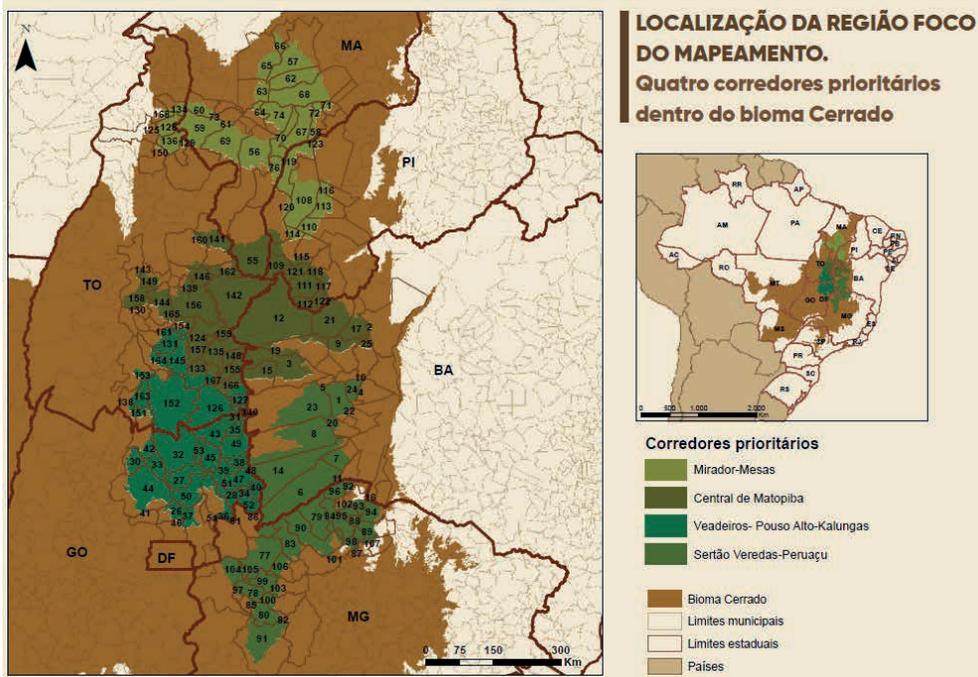


Figura 2 - Localização da região foco do mapeamento

Fonte: “Tô no mapa” (IPAM, 2021, p. 6).

A análise simultânea das Figuras explicita que o período de redução do número de territórios tradicionais regularizados nos anos 2000, coincide com o período de expansão da nova fronteira agrícola do Matopiba. Essa sobreposição de interesses indica que os territórios não foram regularizados porque isso os tiraria do mercado, prejudicando os interesses do agronegócio, que não teria expandido tanto os seus empreendimentos se as áreas em disputa tivessem sido regularizadas em favor das comunidades.

No Brasil, o desempenho do agronegócio na exportação de matérias primas conquistou o apoio do governo nesse período conhecido como “boom das *commodities*”. O Estado aumentou a sua arrecadação, o que contribuiu com a execução de políticas públicas que reduziram a pobreza, cumprindo assim com parte dos seus compromissos eleitorais. Porém, promessas como reforma agrária e regularização fundiária de territórios tradicionais, aos poucos foram sendo flexibilizadas e substituídas pela proposta do governo de incentivar a agricultura familiar. Ou seja, a estrutura agrária brasileira foi mantida para atender aos interesses econômicos do agronegócio e do Estado.

A ascensão da esquerda ao poder estatal, principalmente a partir do segundo mandato do Partido dos Trabalhadores – PT (2007-2010), não garantiu a regularização fundiária de territórios tradicionais. A partir da análise do número de territórios regularizados, é possível verificar que houve uma queda considerável ao longo do tempo, a partir do ano de 2007, ao

passo que houve uma expansão da nova fronteira agrícola do Matopiba a partir dos anos 2000. O governo buscou garantir a arrecadação proporcionada pela exportação de produtos primários e ao mesmo tempo manter os povos indígenas, quilombolas e tradicionais na sua base de apoio, se comprometendo com a regularização fundiária dos seus territórios. Porém, as práticas governamentais foram evidentemente contraditórias, pois para regularizar os territórios tradicionais, necessariamente os grandes empreendimentos deveriam reduzir as suas áreas e serem retirados dos territórios pleiteados.

Portanto, a inclusão social pelo consumo, estratégia adotada pelos governos do PT ao longo dos seus mandatos (2003-2016), em parte foi viabilizada em razão da opção governamental pelo neoextrativismo, às custas do acirramento de disputas por terra e território, que historicamente penaliza os grupos sociais mais pobres.

## **2.4 O AGRONEGÓCIO COMO MODELO ECONÔMICO NEOEXTRATIVISTA E AS IMPLICAÇÕES PÓS “CICLO PROGRESSISTA LATINO-AMERICANO”**

No item anterior, a expansão da nova fronteira agrícola do Matopiba foi utilizada como exemplo de avanço do agronegócio ao longo dos anos 2000, mesma época em que houve uma drástica redução no número de territórios quilombolas e indígenas regularizados pelo Estado brasileiro.

Como dito anteriormente, a opção por utilizar o Matopiba como exemplo se justifica pelo fato de o Capítulo 3 desta pesquisa apresentar análises específicas sobre os procedimentos administrativos dos Estados do Piauí e da Bahia, que integram o Matopiba, além do Estado de Minas Gerais.

É importante ressaltar que os conflitos socioambientais e territoriais são causados não apenas pelo agronegócio, mas também por outros grandes empreendimentos, como é o caso das hidrelétricas, mineração, hidrovias, construção ou duplicação de rodovias, dentre outros.

Porém, para esta pesquisa, a história do agronegócio no Brasil receberá um enfoque, em razão do marco que é a expansão da fronteira agrícola do Matopiba, e os seus impactos nos processos administrativos de regularização fundiária de territórios tradicionais que serão analisados mais a frente.

De acordo com Pompeia (2021), a expressão complexo agroindustrial já era utilizada no Brasil há décadas. Porém, a partir dos anos 1950 e 1960 a noção de agribusiness, desenvolvida nos Estados Unidos, chega ao Brasil:

A noção de agribusiness apareceu na esfera pública brasileira nas décadas de 1950 e 1960 e foi notada primeiramente por entidades controladas pela agricultura patronal, como demonstram os exemplos da Sociedade Rural Brasileira (SRB) e da Confederação Nacional da Agricultura (CNA) - atual Confederação da Agricultura e Pecuária do Brasil. No primeiro caso, houve alusão à noção sistêmica a fim de demandar maior apoio à agropecuária; no segundo, o uso se deu para enfatizar que a agricultura poderia ser bem mais

abrangente do que se imaginara anteriormente. (POMPEIA, 2021, p. 87).

Após ganhar atenção de entidades patronais, o *Agribusiness Council*, criado pelo governo dos Estados Unidos e por corporações, teria escolhido o Brasil como um dos locais com maior potencial para operação (POMPEIA, 2021). O Estado de Minas Gerais, que será analisado no Capítulo 3 desta pesquisa, é mencionado como um receptor de parcerias:

Na década de 1970, o Agribusiness Council desenvolveria uma relação mais próxima com Minas Gerais, estado que então aumentava o oferecimento de crédito às empresas agropecuárias e estimulava investimentos privados na área mineira da Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (Sudene). Nesse processo, o órgão dos Estados Unidos passou a ser parceiro importante. (POMPEIA, 2021, p. 96).

Esse período de “modernização da agricultura”, ocorrido nas décadas de 1960 e 1970, é conhecido como *Revolução Verde*, e coincide com o período da ditadura militar no Brasil (1964-1985). No Estado de Minas Gerais, por exemplo, foram celebrados diversos contratos de arrendamentos de terras devolutas para atrair empresas interessadas em implantar a monocultura de eucalipto (silvicultura) nas regiões norte e nordeste.

De acordo com Pompeia (2021), foi a partir da década de 1990 que a noção de *agribusiness* teve projeção crescente na esfera pública brasileira, o que se justificava, sobretudo, por ser um setor econômico lucrativo. Uma curiosidade é que somente no final da década de 1997 que o termo *agribusiness* passou ser traduzido para *agronegócio*:

[...] as grafias em inglês prevaleceram no Brasil até o governo federal adotar a categoria, no final dos anos 1990, em meio às mudanças na orientação estratégica oficial empreendidas durante a gestão de FHC. Ao organizar um seminário para discutir as exportações de commodities, em 1997, o Ministério das Relações Exteriores exigiu o uso da tradução ‘agronegócio’, contrariamente ao que queriam os empresários - muitos dos quais tinham decidido, quando da criação da Abag, que se deveria manter o termo em grafia inglesa. (POMPEIA, 2021, p.179).

A difusão da proposta do agronegócio foi possibilitada não somente pelas articulações políticas entre as entidades patronais e o governo federal. Houve investimentos em propagandas e realização de eventos, como forma de conquistar também o apoio da sociedade civil. Era necessário recriar a imagem do *mundo rural*, mostrando o agronegócio como algo moderno e tecnológico, buscando afastar do imaginário social a figura dos coronéis e do campo como um lugar de violência.

Atualmente, a Associação Brasileira de Marketing Rural e Agro (ABMRA) é composta, por exemplo, pela Globo, dentre outras grandes empresas de comunicação, o que determina a narrativa positiva que é reiterada pela mídia sobre o agronegócio. Além dos programas televisivos especializados na temática, Chã (2020) recorda que as novelas também tentaram difundir uma imagem positiva do agronegócio, valendo-se de narrativas que retratam a vida no campo:

Cansado das novelas sobre a realidade urbana, cuja dureza já é vivida pela

maioria da população no dia a dia, o público tende a preferir tramas que o remetam para um espaço para o qual ainda sonham poder um dia retornar, mesmo que apenas para descansar da loucura da vida citadina. Mesmo tomado pelas grandes plantações, o campo das novelas sempre tem comida em cima do fogão a lenha, rede na área e ar puro que se acredita respirar através das memórias de um tempo passado próximo, mas distante, que era sofrido, mas que se acredita ter sido de muita felicidade. É ainda um sintoma de país que não há muito tempo deixou de ser um país agrário para se tornar um país com uma população vivendo maioritariamente nos centros urbanos. (CHÃ, 2020, p. 57).

Na década de 1990, quando o agronegócio se consolidou no Brasil com o apoio do Estado, foi exibida pela primeira vez a novela *O Rei do Gado* (1996), cujo enredo tinha por base o romance entre um latifundiário pecuarista e uma camponesa pobre, além de conflitos agrários que mostravam o Movimento dos Trabalhadores Rurais sem Terra (MST). A novela teve grande audiência na primeira exibição, sendo reprisada em 1999 e também em 2015 no programa *Vale a Pena Ver de Novo*, da emissora Globo. Além dessa novela, Chã (2020) menciona outras que também buscaram apresentar narrativas positivas sobre o agronegócio e grandes empreendimentos polêmicos:

Em setembro de 2015, a Globo anunciou que iria alterar a ordem das próximas novelas das 21hs, dando prioridade a “Velho Chico”, uma trama “rural” de Benedito Ruy Barbosa, mesmo autor de “O Rei do Gado”, em torno da transposição do Rio São Francisco, mas tendo como pano de fundo o amor impossível entre membros de duas famílias de fazendeiros rivais. Parece que a velha fórmula foi recuperada – inclusive o ator cotado para ser protagonista é Antônio Fagundes, o próprio Rei do Gado - na tentativa de voltar a trazer para o horário nobre uma audiência que as últimas novelas “urbanas” não conseguiram. (CHÃ, 2020, p. 58).

Além dos programas televisivos, Chã (2020) menciona que as empresas e corporações patrocinam projetos culturais através da Lei Rouanet, além de projetos ambientais e até mesmo arquitetônicos, bem como oficinas, cinemas itinerantes e outros, como forma de se promoverem. De todas as estratégias de marketing apontadas, quero tratar de outra mais detidamente, além das novelas: as grandes festas.

Para Chã (2020), os eventos festivos atraem muitas pessoas, não necessariamente em razão de um interesse pela temática rural dos agrishows, feiras agropecuárias e rodeios, mas pela possibilidade de assistir às apresentações de artistas famosos:

A produção agrícola e animal, não desperta mais o interesse de uma boa parte da população que vive nas cidades, mesmo as de menor porte. São trabalhadores que tiveram que abandonar a roça por falta de condições de sobrevivência, e que no processo de urbanização foram se distanciando de uma identidade rural que antes dava sentido à vida. Por isso, o divertimento se dá na condição de espectadores de grandes shows, numa tentativa de identificação com o sucesso dessas duplas, na sua maioria de origem humilde e rural, que saíram do campo e se deram bem na cidade, o que confere legitimidade ao ciclo migratório do campo rumo às promessas do mundo urbano. (CHÃ, 2020, p. 124).

Como dito anteriormente, a partir da década de 1990 o agronegócio se expande através do incentivo do Estado brasileiro, inclusive em razão de alianças internacionais, e também através de estratégias de marketing. Porém, essa expansão esbarrou na resistência de grupos sociais afetados pelas práticas do agronegócio, o que para Pompeia (2021) gerou conflitos em torno de pelo menos 4 (quatro) temas: reforma agrária, agricultura familiar, trabalho escravo e meio ambiente.

É importante ressaltar que na década de 1990 já existia a chamada *bancada ruralista* na Câmara Federal, bem como um Ministério<sup>23</sup> para tratar das demandas desse setor. Sobre a atuação da bancada ruralista, diz Pompeia:

Na década de 1990, as pautas da bancada ruralista haviam permanecido predominantemente marcadas por duas dimensões patrimonialistas: (i) barganhas com o governo relacionadas a dívidas; e (ii) defesa obstinada da propriedade rural contra a reforma agrária e outras movimentações que afetavam, especialmente, latifúndios improdutivos - como o aumento do Imposto Territorial Rural (ITR) e atualização dos índices de produtividade (Lamounier, 1994; Vigna, 2001; Bruno, 2015). Com tais ênfases, o núcleo parlamentar se articulou, nos anos 1990, sobretudo com representações da agricultura patronal - primeiramente com a UDR, e, então com a CNA -, ao passo que desenvolveu, por outro lado, relações assimétricas com agentes secundários e terciários relacionados aos complexos agroindustriais. (POMPEIA, 2021, p. 185).

Ocorre que a partir de 2003, com o início do governo do Lula, pautas populares receberam destaque e algum nível de prioridade no orçamento, mudando o cenário político institucional. Assim, conflitos sociais históricos passaram a determinar parte das disputas políticas ocorridas dentro do Estado brasileiro ao longo dos anos 2000, expandindo para a institucionalidade conflitos que até então ocorriam fora deste âmbito. Um exemplo foi a estruturação do Ministério de Desenvolvimento Agrário (MDA)<sup>24</sup>, cujas competências se relacionavam com pautas que se opunham aos interesses da bancada ruralista, criando assim um antagonismo com o Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA).

Sobre os temas conflituosos, de início Pompeia (2021) já informa que não há consenso quanto ao conceito de agronegócio, portanto, há quem defenda que ele não é o oposto de agricultura familiar, por exemplo. Nesse sentido é que nos anos 2000 essas categorias foram tratadas como complementares pelo governo Lula (2003-2011), de acordo com discursos analisados por Pompeia (2021). Assim, essas categorias foram interpretadas ao menos de 3 (três) formas diferentes:

A primeira delas, avançada pelo governo federal, colocava ambas as noções em relação de complementaridade; a segunda, mobilizada por movimentos sociais, entidades da sociedade civil e setores das universidades, opunha “agricultura familiar” a “agronegócio”; finalmente a terceira, operada por núcleos patronais, pela maioria da mídia e por outros segmentos da academia,

---

23. Ministério da Agricultura e Abastecimento, posteriormente renomeado como “Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento”.

24. Decreto nº 7.255, de 4 de agosto de 2010.

era diametralmente oposta àquela dos movimentos sociais, inserindo a “agricultura familiar” no “agronegócio”. (POMPEIA, 2021, p. 234-235).

Ainda sobre o conceito de agricultura familiar, importa ressaltar que a atividade não se restringe ao cultivo da terra, diferente do que o termo sugere. A Lei nº 11.326/2006, que estabelece as diretrizes para formulação da Política Nacional da Agricultura Familiar e Empreendimentos Familiares Rurais, informa requisitos que não delimitam quais atividades produtivas são consideradas como agricultura.<sup>25</sup> Assim, de acordo com Peixoto (2022), o Censo Agropecuário de 2017 considerou como atividades econômicas da agricultura familiar no Nordeste não apenas a produção de lavouras, mas também a pecuária, pesca, produção florestal, floricultura, dentre outras.

A questão do trabalho análogo à escravidão chegou a ter repercussão internacional nos anos 2000, através de reportagens que relacionaram o uso desse tipo de mão de obra com o aumento das exportações (POMPEIA, 2021). Nesse contexto é que foi impulsionada a proposta de emenda constitucional para expropriar imóveis onde fossem encontrados trabalhadores reduzidos à condição análoga à de escravos. Somente em 2014 é que a emenda constitucional nº 81 foi aprovada, dando nova redação ao Art. 243 da CF/88.<sup>26</sup> Porém, ainda carece de aprovação o projeto de lei nº 5.970/2019, de autoria do então Senador Randolfe Rodrigues, que propõe regulamentar esse tipo de expropriação (BRASIL, 2019).

Por fim, a defesa da preservação do meio ambiente frente à expansão do agronegócio trouxe conflitos que fizeram com que este se movimentasse em direção ao discurso da sustentabilidade:

No ano de 2008, assumiria centralidade no evento da Abag, intitulado “Agronegócio e sustentabilidade”. Liderada por indústrias, muitas das quais sob pressão no mercado internacional, a entidade passara, ao mesmo tempo, a atribuir maior ênfase a medidas como a certificação e o pagamento por serviços ambientais [...]. (POMPEIA, 2021, p. 256).

No ano seguinte, a conjunção aditiva “e” do título foi substituída pelo verbo de ligação “é”, com o objetivo de conferir assertividade à relação entre os dois termos: “Agronegócio é sustentabilidade”. (POMPEIA, 2021, p. 257).

Ao tratar dos conflitos resultantes da expansão do agronegócio, Pompeia (2021) também aborda uma estratégia publicitária das entidades patronais: a substituição do termo agronegócio por *agro*:

“Agro”, portanto, acabou sendo eleita palavra-chave para a estratégia publicitária de acoplar nova imagem ao campo do agronegócio. Foi com

---

25. De acordo com a Lei 11.326, para ser classificado como agricultura familiar o estabelecimento deve ser de pequeno porte (até 4 módulos fiscais); ter metade da força de trabalho familiar; atividade agrícola no estabelecimento deve compor, no mínimo, metade da renda familiar; e ter gestão estritamente familiar.

26. Art. 243, *caput*, da CF/88: “As propriedades rurais e urbanas de qualquer região do País onde forem localizadas culturas ilegais de plantas psicotrópicas ou a exploração de trabalho escravo na forma da lei serão expropriadas e destinadas à reforma agrária e a programas de habitação popular, sem qualquer indenização ao proprietário e sem prejuízo de outras sanções previstas em lei, observado, no que couber, o disposto no art. 5º.” (BRASIL, 1988).

o agenciamento dela que se promoveriam, a partir de então, grandes campanhas publicitárias. (POMPEIA, 2021, p. 275-276).

Em que pese o espaço institucional reservado à pauta do agronegócio, sobretudo através do atendimento da bancada ruralista e dos programas do Ministério de Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA), a queda dos preços das *commodities* e os conflitos de interesses fizeram com que o governo Lula (2003-2010) perdesse parte do apoio das entidades patronais ao longo do tempo, trazendo consequências para o governo Dilma (2011-2016), que o sucedeu.

Retomando as fases do neoextrativismo propostas por Svampa, mencionadas na introdução do Capítulo 2, a partir de 2013, houve uma queda nos preços das *commodities*, o que teria contribuído para o aumento da recessão, impactando tanto o agronegócio que vinha lucrando com as exportações, como o governo que arrecadava com essa atividade.

Os conflitos de interesses e as questões econômicas não foram superadas, apesar do diálogo do governo Dilma com representantes do agronegócio, e da nomeação de Kátia Abreu, da Confederação Nacional da Agricultura (CNA), como Ministra da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (POMPEIA, 2021). Assim é que no final de 2016 a Frente Parlamentar da Agropecuária declara o seu apoio ao *impeachment* da então Presidente da República, Dilma Rousseff, fundamentando a sua declaração na crise política e econômica (POMPEIA, 2021).

No dia 12 de maio de 2016 Dilma Rousseff foi afastada do cargo de Presidente da República, em razão da abertura do processo de *impeachment*, e então as entidades patronais se aproximaram do Presidente interino, Michel Temer. Logo que assumiu o cargo, este extinguiu o Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), e, de acordo com Pompeia (2021), recebeu manifestações de apoio ao governo vindos da Confederação Nacional da Agricultura (CNA) e de outras entidades patronais.

Ainda sobre a extinção do MDA, teria havido uma orientação oficial de descaracterizar a agricultura familiar como um setor específico da economia, o que, de acordo com Peixoto (2022), representa “um retrocesso conceitual e político gigantesco.” (PEIXOTO, 2022, p. 33).

Outro fato de grande notoriedade foi a solicitação da Confederação Nacional da Agricultura - CNA ao então Presidente da República, Michel Temer, para que o Decreto Federal nº 6.040/2007 fosse revogado. A solicitação foi feita através do Ofício nº 239/2018-CNA, de 14 de agosto de 2018, que dentre outros pontos, questiona a interpretação dada ao conceito de PCTs e a ausência de critérios objetivos para definir o que é um território tradicional. De acordo com o Ofício em questão, a solicitação foi motivada pelo trabalho de demarcação de territórios que a Superintendência do Patrimônio da União (SPU) estava fazendo às margens do rio São Francisco em Minas Gerais.

Em resposta, o Ministério Público Federal (MPF) publicou a Nota Técnica nº 06/2018-6CCR, de 4 de dezembro de 2018, fundamentada na aplicação imediata de direitos

fundamentais e defendendo a constitucionalidade do Decreto Federal nº 6.040/2007:

Dessa forma, o Decreto não incorreria em qualquer vício formal ao regulamentar diretamente, sem base em lei, o artigo constitucional. É que a moderna noção de legalidade administrativa não mais se afeiçoa aos dogmas clássicos, que explicavam a atividade da Administração Pública como inexoravelmente dependente da lei formal. Tal compreensão teórica há de ser, agora, cientificamente abandonada haja vista a substituição da lei pela Constituição como cerne da vinculação administrativa à juridicidade. Demais, vive-se hoje um novo paradigma no direito público brasileiro. No seio dessas mudanças está um fenômeno de inegável importância: o reconhecimento da força normativa da Constituição e de sua centralidade como núcleo axiológico conformador de toda a ordem jurídica. (MPF, 2018, p. 7-8).

Apesar da investida das entidades patronais para que o Decreto Federal nº 6.040/2007 fosse revogado, isso não aconteceu. Fato é que tal solicitação ocorreu em uma conjuntura política específica, que foi construída ao longo do tempo para possibilitar os questionamentos feitos.

Essas movimentações ocorreram no contexto da terceira fase do neoextrativismo (a partir de 2013-2015), que continua até os dias atuais. Assim, é importante mencionar que no governo do Presidente Jair Bolsonaro (2019-2022) não houve a regularização fundiária de territórios tradicionais, seja indígena, quilombola ou outro. Inclusive a paralisação de políticas fundiárias destinadas a esses grupos foi uma promessa de campanha<sup>27</sup> do então candidato, que recebeu apoio do agronegócio. Para ilustrar o posicionamento do governo, transcrevo a seguir o trecho de uma nota publicada em 04 de maio de 2020 no antigo site da Fundação Nacional do Índio - FUNAI:

É do conhecimento público que a vitória do Presidente Jair Messias Bolsonaro nas eleições presidenciais de 2018 representou uma ruptura e a rejeição do povo brasileiro às políticas públicas socialistas que estavam sendo implantadas pelo Governo Federal desde 2003. Nestes quase 20 anos de administração socialista no Governo Federal, a política indigenista brasileira restringiu-se ao assistencialismo subserviente e ao paternalismo explícito, com o aplauso, a complacência e a participação de ONGs e grupos religiosos ligados à Teologia da Libertação, de matriz marxista, capitaneados pelo Bispo mexicano Samuel Ruiz. O resultado destes anos de política indigenista socialista no Brasil, com todo seu assistencialismo e paternalismo explícitos, pode ser resumido na situação de pobreza, dependência e exclusão em que se encontram atualmente os povos indígenas brasileiros. (FUNAI, 2020).

Ante o exposto, é possível verificar que o agronegócio não é apenas uma atividade econômica, pois se consolidou enquanto grupo político, elegendo candidatos que representam os seus interesses e ainda mantém relações de articulação junto ao poder executivo tanto federal como estaduais. Tal feito tem sido alcançado sobretudo em razão de questões econômicas, e não há indicativo de mudança que sinalize a redução do poder construído pelas entidades patronais.

---

27. Em 16/08/2019, quando era candidato, Jair Bolsonaro afirmou em um evento realizado no clube Hebraica, no Rio de Janeiro/RJ, que se eleito não demarcaria territórios indígenas ou quilombolas. (VERDELIO, 2019).

## 2.5 A ALTERNATIVA FRENTE A INÉRCIA DO PODER EXECUTIVO FEDERAL: DESTINAÇÃO DE TERRAS A POVOS E COMUNIDADES TRADICIONAIS PELOS ESTADOS BRASILEIROS

A publicação do Decreto federal nº 6.040/2007 por si só não foi suficiente para atender às demandas dos PCTs. É certo que essa norma reconheceu a existência de grupos culturalmente diferenciados e de direitos inerentes a eles, o que a faz ser juridicamente relevante. Porém, a ausência de regulamentação do que está disposto na PNPCT ensejou a criação de argumentos sobre a impossibilidade da sua plena execução.

De acordo com o Art. 4º do Anexo do Decreto federal nº 6.040/2007, a implementação da PNPCT se daria mediante instrumentos específicos, a saber:

Art. 4º São instrumentos de implementação da Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais:

I- os Planos de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais;

II- a Comissão Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais, instituída pelo Decreto de 13 de julho de 2006<sup>28</sup>;

III- os fóruns regionais e locais; e

IV- o Plano Plurianual. (BRASIL, 2007).

Como dito anteriormente, uma Política Nacional de desenvolvimento sustentável trata de diversos temas, porém, nesta pesquisa trataremos do direito à garantia dos territórios tradicionais. Diante disso, no que diz respeito a esse direito especificamente, é necessário compreender a impossibilidade dele se efetivar observando apenas um Plano de Desenvolvimento Sustentável voltado à questão territorial.

Antes de complexificar a análise do que seria necessário para que o direito ao território tradicional seja efetivado, importa ressaltar que somente em 2019 foi apresentado um Projeto de Lei (PL) que “estabelece diretrizes, objetivos e procedimentos que devem orientar as políticas públicas de desenvolvimento sustentável dos povos e comunidades tradicionais.” (BRASIL, 2019).

O PL nº 4.741/19, de autoria do Deputado Federal Valmir Assunção, busca reforçar as competências do CNPCT, quais sejam, planejar e monitorar a execução de políticas públicas. De acordo com o Art. 8º do PL, essas políticas públicas apresentarão ações voltadas ao cumprimento dos objetivos da PNPCT. Quanto à tramitação do PL, o Portal da Câmara dos Deputados informa que a última movimentação ocorreu no dia 18/05/2022, e aguarda apreciação da Comissão de Direitos Humanos e Minorias (CDHM).

O Decreto federal nº 6.040 foi publicado em 2007, e até a conclusão desta pesquisa, em 2022, o trabalho do CNPCT, e portanto, os instrumentos para implementação da PNPCT, não haviam sido regulamentados. São 15 (quinze) anos aguardando o Estado brasileiro

---

28. O Decreto de 13 de julho de 2006 foi revogado pelo Decreto nº 8.750/2016, que substituiu a Comissão por um Conselho Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais - CNPCT.

efetivar uma Política, e isso pode explicar o fato dos PCTs e entidades parceiras terem começado a elaborar por conta própria os seus protocolos de consulta, os mapeamentos<sup>29</sup>, além de judicializar os casos conflituosos.

Como visto nos itens anteriores, o reconhecimento dos povos e comunidades tradicionais como novos sujeitos de direitos ocorreu em um contexto político econômico específico, no bojo da segunda fase do neoextrativismo. Esta fase foi marcada pela expansão de grandes projetos, o que resultou em resistências sociais (SVAMPA, 2019), sobretudo por parte de grupos que passaram a se ver ameaçados em suas posses territoriais.

Além disso, foi observado que com o passar do tempo o número de terras indígenas e territórios quilombolas regularizados pelo Estado brasileiro diminuiu drasticamente (Figura 1), conforme o governo federal se aproximava das entidades patronais vinculadas ao agronegócio. Com relação aos demais povos e comunidades tradicionais, não é possível falar em diminuição do número de territórios regularizados, visto que sequer há dados oficiais para analisar.

Diante dessa conjuntura, os governos estaduais passaram a ser pressionados para realizarem a regularização fundiária de territórios tradicionais. No Capítulo 3 desta pesquisa apresentarei o resultado do *primeiro levantamento de dados*, referente a normas estaduais sobre esse tema, mas desde já mencionarei algumas informações a respeito.

No caso das comunidades remanescentes de quilombos, por exemplo, antes mesmo da publicação do Decreto Federal nº 4.887/2003<sup>30</sup> houve Estados brasileiros que, observando o disposto na Constituição Federal de 1988<sup>31</sup>, publicaram leis sobre a regularização fundiária dos territórios tradicionais desses grupos. É o caso dos Estados do Pará<sup>32</sup>, Espírito Santo<sup>33</sup>, São Paulo<sup>34</sup> e Rio Grande do Sul<sup>35</sup>.

Essa pressão social foi subsidiada pela existência prévia da competência dos Estados brasileiros para realizarem a regularização fundiária das posses existentes em terras públicas e devolutas. A título de exemplo, na Tabela 5 constam as normas dos Estados da Bahia, Minas Gerais e Piauí, cujos processos administrativos serão analisados no Capítulo 3:

---

29. Como é o caso do Mapa de conflitos - injustiça ambiental e saúde no Brasil, projeto "Tô no Mapa", Observatório dos conflitos ambientais de Minas Gerais, e Plataforma de Territórios Tradicionais do Ministério Público Federal.

30. "Regulamenta o procedimento para identificação, reconhecimento, delimitação, demarcação e titulação das terras ocupadas por remanescentes das comunidades dos quilombos de que trata o art. 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias." (BRASIL, 2003).

31. Art. 68 do ADCT da CF/88: "Aos remanescentes das comunidades dos quilombos que estejam ocupando suas terras, é reconhecida a propriedade definitiva, devendo o Estado emitir-lhes títulos respectivos." (BRASIL 1988).

32. Lei Estadual nº 6.165/1998.

33. Lei Estadual nº 5.623/1998.

34. Lei Estadual nº 9.757/1997.

35. Lei Estadual nº 11.731/2002.

ESTADO	NORMA
Bahia	Lei nº 3.038/1972 Dispõe sobre terras públicas e dá outras providências. Decreto nº 23.401/1973 Regulamenta a Lei 3038/1972.
Minas Gerais	Lei nº 11.020/1993 Dispõe sobre as terras públicas e devolutas estaduais e dá outras providências. Decreto nº 34.801/1993 Regulamenta a Lei 11.020/1993.
Piauí	Lei nº 6.127/2011 Dispõe sobre a regularização fundiária de imóveis pertencentes ao Patrimônio Imobiliário Rural do Estado do Piauí.

Tabela 5 - Normas estaduais sobre destinação de terras públicas e devolutas

Fonte: elaborada pela autora a partir dos dados obtidos durante a pesquisa.

As terras públicas não foram conceituadas pela Lei nº 4.504/1964 (Estatuto da Terra), mas o Código Civil de 2002, em seu Art. 99, inciso III, dispõe que são bens públicos aqueles que constituem o patrimônio das pessoas jurídicas de direito público:

Art. 99. São bens públicos:

I- os de uso comum do povo, tais como rios, mares, estradas, ruas e praças;

II- os de uso especial, tais como edifícios ou terrenos destinados a serviço ou estabelecimento da administração federal, estadual, territorial ou municipal, inclusive os de suas autarquias;

III- os dominicais, que constituem o patrimônio das pessoas jurídicas de direito público, como objeto de direito pessoal, ou real, de cada uma dessas entidades. (BRASIL, 2002).

Para contribuir nesse esforço interpretativo e conceitual, é importante mencionar também o Art. 9º da Lei nº 4.504/1964, que apesar de não ter conceituado terras públicas, informa em seu inciso III que terra devoluta é um dos seus tipos:

Art. 9º Dentre as terras públicas, terão prioridade, subordinando-se aos itens previstos nesta Lei, as seguintes:

I- as de propriedade da União, que não tenham outra destinação específica;

II- as reservadas pelo Poder Público para serviços ou obras de qualquer natureza, ressalvadas as pertinentes à segurança nacional, desde que o órgão competente considere sua utilização econômica compatível com a atividade principal, sob a forma de exploração agrícola;

III- as devolutas da União, dos Estados e dos Municípios. (BRASIL, 1964).

De acordo com o Art. 26, inciso IV, da CF/88, as terras devolutas são bens dos Estados, quando não pertencerem à União. No entanto, a CF/88 não conceitua o que são terras devolutas, então é necessário recorrer a outras normas. Do ponto de vista histórico, uma das possibilidades é a Lei de terras de 1850, que por exclusão conceituou terras devolutas da seguinte forma:

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).

**Outra norma que conceituou *terras devolutas* foi o decreto-lei nº 9.760/1946, que no seu Art. 5º dispôs o seguinte:**

Art. 5º São devolutas, na faixa da fronteira, nos Territórios Federais e no Distrito Federal, as terras que, não sendo próprios nem applicadas a algum uso público federal, estadual territorial ou municipal, não se incorporaram ao domínio privado:

a) por força da Lei nº 601, de 18 de setembro de 1850, Decreto nº 1.318, de 30 de janeiro de 1854, e outras leis e decretos gerais, federais e estaduais;

b) em virtude de alienação, concessão ou reconhecimento por parte da União ou dos Estados;

c) em virtude de lei ou concessão emanada de govêrno estrangeiro e ratificada ou reconhecida, expressa ou implícitamente, pelo Brasil, em tratado ou convenção de limites;

d) em virtude de sentença judicial com força de coisa julgada;

e) por se acharem em posse contínua e incontestada com justo título e boa fé, por termo superior a 20 (vinte) anos;

f) por se acharem em posse pacífica e ininterrupta, por 30 (trinta) anos, independentemente de justo título e boa fé;

g) por força de sentença declaratória proferida nos termos do art. 148 da Constituição Federal, de 10 de Novembro de 1937.

Parágrafo único. A posse a que a União condiciona a sua liberalidade não pode constituir latifúndio e depende do efetivo aproveitamento e morada do possuidor ou do seu preposto, integralmente satisfeitas por êstes, no caso de posse de terras situadas na faixa da fronteira, as condições especiais impostas na lei. (BRASIL, 1946).

O Portal da Câmara dos Deputados informa que “Terras devolutas são terras públicas sem destinação pelo Poder Público e que em nenhum momento integraram o patrimônio de um particular, ainda que estejam irregularmente sob sua posse.” (CÂMARA DOS DEPUTADOS).

Seguindo o disposto nas normas federais, os Estados brasileiros publicaram normas

próprias para que fosse possível regularizar as posses existentes nas terras públicas e devolutas estaduais, bem como determinar outras formas de destinação dessas áreas. Em regra, essa normatização desencadeou programas de regularização fundiária que beneficiam agricultores familiares e também empresas arrendatárias de terras públicas e devolutas.

Observando a cronologia das normas mencionadas, verifica-se que as normas federais que orientaram o texto das normas estaduais, são da década de 1960 e 1970, portanto, de um período histórico em que os povos e comunidades tradicionais não estavam ainda em ascensão. A consequência foi o não reconhecimento desses grupos como destinatários de direitos territoriais específicos, diferentemente do que ocorreu com os povos indígenas, cujo Estatuto está disposto na Lei Federal nº 6.001, que é de 1973.

Foi no contexto dos anos 2000 que parte dos Estados brasileiros realizaram adequações nas normas existentes e publicaram outras, no intuito de dar respostas aos grupos sociais que reivindicavam reconhecimento. Assim como ocorreu anteriormente, os Estados brasileiros tomaram as normas federais como base, e de modo geral copiaram o conteúdo pré-existente, fazendo poucas alterações.

O primeiro levantamento de dados, cujos resultados serão apresentados no Capítulo 3 desta pesquisa, informa que a maioria dos Estados brasileiros que buscaram se adequar para atender a essa demanda social, publicaram normas destinadas apenas às comunidades remanescentes de quilombos. Apesar da publicação do Decreto Federal nº 6.040 em 2007, poucos Estados brasileiros ampliaram o alcance de suas normas, de modo a atender os povos e comunidades tradicionais.

A seguir apresento a Tabela 6 informando os Estados brasileiros que publicaram normas específicas reconhecendo os direitos territoriais de comunidades remanescentes de quilombos.<sup>36</sup> É possível notar que antes mesmo de 2003, quando o Decreto nº 4.887 foi publicado, houveram Estados que publicaram normas sobre o tema. Nestes casos, o Art. 68º do ADCT da CF/88 foi tomado como base.

---

36. A Comissão Pró-Índio de São Paulo disponibiliza um levantamento completo, com todas as normas publicadas pelos Estados brasileiros que fazem menção a direitos das comunidades remanescentes de quilombos, não se atendo especificamente aos direitos territoriais.

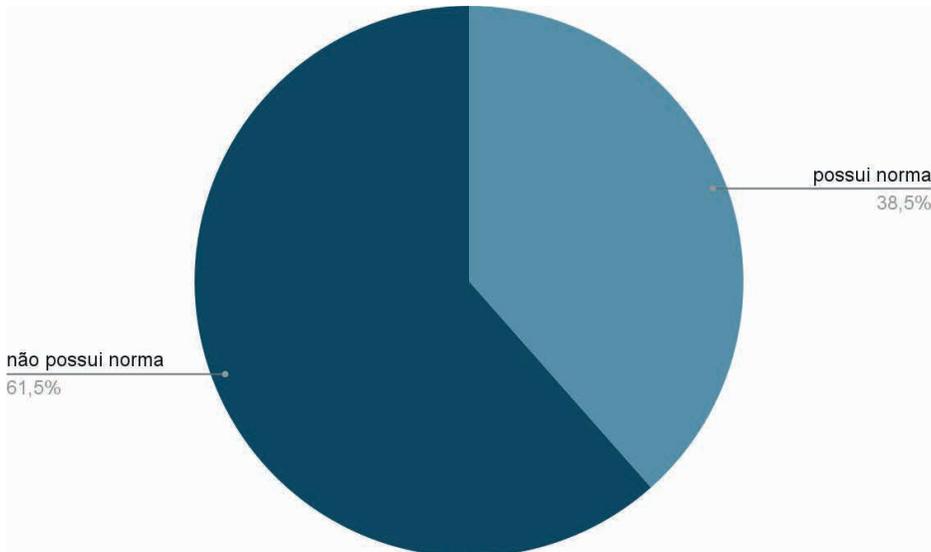


Gráfico 2 - Estados que possuem norma específica sobre regularização fundiária de territórios quilombolas (BA, MA, PE, PI, RN, ES, SP, AP, PA, RS)

Fonte: elaborada pela autora a partir dos dados obtidos durante a pesquisa.

ESTADO	NORMA
Bahia	Decreto nº 11.850/2009 – Institui a Política Estadual para Comunidades Remanescentes de <b>Quilombos</b> e dispõe sobre a identificação, delimitação e titulação das terras devolutas do Estado da Bahia por essas comunidades.
Maranhão	Lei nº 9.169/2010 – Dispõe sobre a legitimação de terras dos remanescentes das comunidades dos <b>Quilombos</b> e dá outras providências. Decreto nº 32.433/2016 – Regulamenta a Lei Estadual nº 9.169, de 16 de abril de 2010, que dispõe sobre a legitimação de terras dos remanescentes das comunidades de quilombos, e dá outras providências.
Pernambuco	Decreto nº 38 960/2012 Institui a Política Estadual de Regularização Fundiária e Desenvolvimento Sustentável das Comunidades <b>Quilombolas</b> .
Piauí	Lei nº 5.595/2006 – Dispõe sobre a regularização fundiária de áreas ocupadas por remanescentes de Comunidades dos <b>Quilombos</b> , e dá outras providências Decreto 14.625/2011 – Regulamenta a Lei 5.595/2006.
Rio Grande do Norte	Lei nº 9.104/2008 – Reconhece a propriedade definitiva das terras ocupadas por remanescentes das comunidades dos <b>Quilombos</b> , em atendimento ao artigo 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da Constituição Federal.
Espírito Santo	Lei nº 5.623/1998 - Reconhece a propriedade definitiva das terras ocupadas por remanescentes das comunidades dos <b>Quilombos</b> , em atendimento ao artigo 68 do Ato das disposições Constitucionais Transitórias da Constituição Federal.
São Paulo	Lei nº 9.757/1997 - Dispõe sobre a legitimação de posse de terras públicas estaduais aos remanescentes das comunidades de <b>Quilombos</b> em atendimento ao artigo 68 dos Atos das Disposições Constitucionais Transitórias da Constituição Federal
Amapá	Lei nº 1.505/2010 - Dispõe sobre o procedimento para identificação, reconhecimento, delimitação, desintrusão, demarcação e titulação das terras ocupadas por remanescentes das Comunidades <b>Quilombolas</b> do Estado do Amapá.

Pará	Lei nº 6.165/1998 - Dispõe sobre a Legitimação de Terras dos Remanescentes das Comunidades dos <b>Quilombos</b> e dá outras providências. Decreto nº 3.572/1999 - Regulamenta a Lei n.º 6.165, de 2 de dezembro de 1998, que dispõe sobre a Legitimação de Terras dos Remanescentes das Comunidades dos <b>Quilombos</b> e dá outras providências. Decreto nº 261/2011 - Institui a Política Estadual para as Comunidades Remanescentes de <b>Quilombos</b> no Estado do Pará e dá outras providências.
Rio Grande do Sul	Lei nº 11.731/2002 - Dispõe sobre a regularização fundiária de áreas ocupadas por remanescentes de comunidades de <b>Quilombos</b> .

Tabela 6 - Estados da brasileiros que publicaram normas específicas reconhecendo os direitos territoriais das comunidades remanescentes de quilombos

Fonte: elaborada pela autora a partir dos dados obtidos durante a pesquisa.

Para que seja possível comparar, na Tabela 7 apresento os Estados brasileiros que publicaram normas reconhecendo direitos territoriais de povos e comunidades tradicionais. A tabela informa tanto normas estaduais genéricas sobre regularização fundiária, como específicas sobre territórios tradicionais:

REGIÃO	ESTADO	NORMA
Nordeste	Bahia	Constituição Estadual - fundos e fechos de pasto.  Decreto 15.671/2014 – Regulamenta o acesso à terra de comunidades remanescentes de quilombos e de povos de terreiros de religiões afro-brasileiras.  INSTRUÇÃO NORMATIVA CONJUNTA SDE/SDR/CDA/PGE 01/2020 - Dispõe sobre os procedimentos de regularização fundiária em terras devolutas estaduais com potencial de geração de energia eólica. (fundos e fechos de pasto)
	Ceará	Lei nº 17.533/2021 - Política de Regularização Fundiária Rural no Estado do Ceará.
	Paraíba	Constituição Estadual - indígenas, quilombolas e ciganos.
	Piauí	Constituição Estadual - territórios tradicionais.  Lei no 7.294, de 10 de dezembro de 2019, que dispõe sobre a Política de Regularização Fundiária no Estado do Piauí.  Decreto nº 21.469/2022 - Regulamenta a Lei 7294/2019 que dispõe sobre a Política de Regularização Fundiária do Estado do Piauí.
Sudeste	Minas Gerais	Lei 21.147/2014 – Institui a política estadual para o desenvolvimento sustentável dos povos e comunidades tradicionais de Minas Gerais.  Decreto 47.289/2017 – Regulamenta a Lei 21.147/2014.

		<p>Instrução Normativa Conjunta IEF/SEDA/CEPCT nº 001/2018, de 01 de agosto de 2018 - Estabelece diretrizes e regulamenta os procedimentos para a elaboração, implementação e monitoramento de termos de compromisso entre o Instituto Estadual de Florestas, a Secretaria de Estado de Desenvolvimento Agrário, a Comissão Estadual para o Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais de Minas Gerais e os Povos e Comunidades Tradicionais cujos territórios tradicionais estão sobrepostos por unidades de conservação (UCs), de forma a garantir a presença de modos de vida tradicionais desses grupos sociais em conciliação com a preservação e proteção do meio ambiente, consoante este instrumento de gestão.</p> <p>Resolução SEDA nº 39, de 05 de dezembro de 2018 - Regulamenta o procedimento para elaboração do relatório técnico de identificação e delimitação territorial – RTID dos territórios tradicionais de que trata o Decreto Estadual 47.289 de 20 de novembro de 2017.</p>
	Rio de Janeiro	<p>Constituição Estadual - indígenas.</p> <p>Lei Complementar nº 131/2009 - Dispõe sobre medidas voltadas à regularização fundiária de interesse social em imóveis do Estado do Rio de Janeiro e dos demais entes da administração direta e indireta e dá outras providências.</p> <p>Lei 9338/2021 - Institui o programa “Titula Rio”.</p>
Norte	Amapá	<p>Constituição Estadual - indígenas.</p> <p>Lei complementar nº 110/2018 - Dispõe sobre as terras públicas e devolutas do Estado, disciplina sua ocupação e dá outras providências.</p>
	Pará	<p>Constituição Estadual - indígenas e quilombolas.</p> <p>Lei nº 8.878/2019 - Dispõe sobre a regularização fundiária de ocupações rurais e não rurais em terras públicas do Estado do Pará, revoga a lei nº 7.289, de 24 de julho de 2009 e o decreto-lei nº 57, de 22 de agosto de 1969.</p>
	Roraima	<p>Constituição Estadual - indígenas.</p> <p>Lei nº 1063/2016 - Dispõe sobre a regularização fundiária em imóveis urbanos de domínio do Estado de Roraima e dá outras providências.</p> <p>Lei nº 976/2014 - Dispõe sobre a Política Fundiária Rural e de Regularização Fundiária Rural do Estado de Roraima e dá outras providências.</p>
Centro Oeste	Goiás	<p>Constituição Estadual - indígenas e quilombolas.</p> <p>Lei nº 21.013/2021 - Institui a Política Estadual de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais.</p>
Sul	Paraná	<p>Lei Estadual 15.673/2007 – que trata do reconhecimento da identidade faxinalense e dos acordos comunitários –, do Decreto Estadual 3.446/97 – que cria as Áreas Especiais de Uso Regulamentado (Aresur) –, e a Lei Municipal 1.780/2008, de São Mateus do Sul.</p>

Tabela 7 - Menção ao direito territorial dos PCTs em normas estaduais (Constituição, normas genéricas sobre regularização fundiária, normas específicas sobre regularização fundiária de territórios tradicionais)

Fonte: elaborada pela autora a partir dos dados obtidos durante a pesquisa.

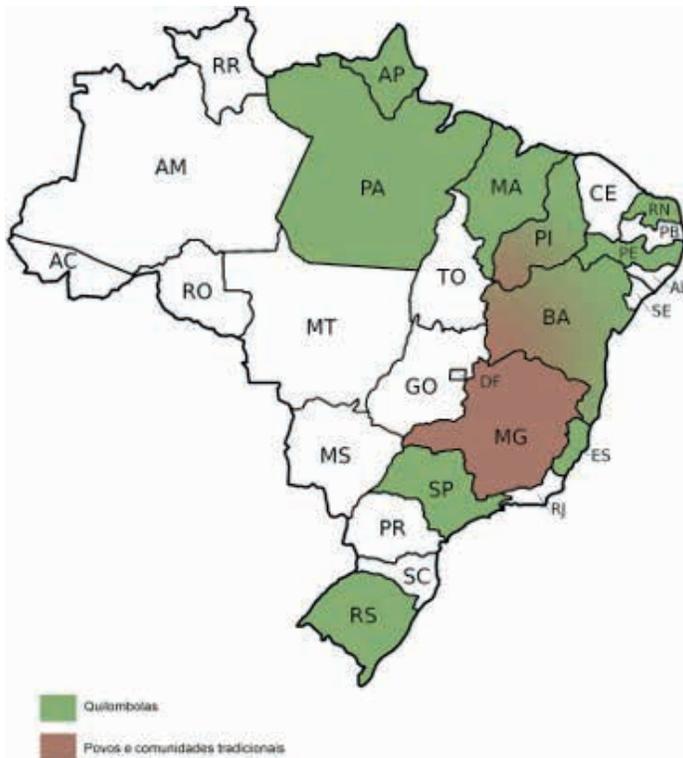


Figura 3 - Comparação entre o número de Estados que possuem normas sobre regularização fundiária de territórios quilombolas e os Estados que possuem normas sobre regularização fundiária de territórios de PCTs

Fonte: elaborada pela autora a partir dos dados obtidos durante a pesquisa.

A apresentação das informações contidas na Tabela 6 e na Tabela 7 tem como objetivo demonstrar uma mudança ocorrida no âmbito das normas estaduais em razão do reconhecimento de direitos no âmbito federal. Portanto, essa apresentação não tem o intuito de analisar se os Estados cumpriram com o disposto nas normas publicadas.

No que diz respeito aos PCTs, desde já é possível verificar que cada Estado deu um tratamento próprio para a demanda. Há Estados que publicaram normas específicas sobre regularização fundiária dos territórios tradicionais, enquanto outros atualizaram normas antigas para constar os direitos territoriais dos PCTs, ou mesmo publicaram Políticas de Desenvolvimento Sustentável, a exemplo do Decreto Federal nº 6.040/2007.

Como se verá no Capítulo 3, os Estados da Bahia, Minas Gerais e Piauí foram escolhidos para terem seus processos administrativos analisados, não somente por terem publicado normas sobre os direitos territoriais dos PCTs, mas por também terem regulamentado tais normas no nível administrativo, dentro dos órgãos públicos que executam o disposto nas normas.

Esse detalhamento é um dos elementos necessários à efetivação das normas, então

a ausência desse detalhamento, a nível federal e estadual, é um fator que pode ser usado propositalmente para que os territórios tradicionais não sejam regularizados. Diante disso, no capítulo seguinte serão analisados processos administrativos de regularização fundiária de territórios tradicionais, e outras questões de ordem administrativa.

# A REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA DE TERRITÓRIOS TRADICIONAIS EM PERSPECTIVA COMPARADA NOS ESTADOS BRASILEIROS.

Observando o método cartográfico e a proposta de desocultação de informações através de infográficos (linha do tempo, quadros, tabelas e outros), neste item darei continuidade à apresentação do resultado do levantamento de dados desta pesquisa. Do ponto de vista metodológico, o levantamento se dividiu em duas etapas, cujos critérios orientadores foram distintos.

O primeiro levantamento de dados teve o objetivo de identificar quais Estados brasileiros possuem normas que possibilitam processar administrativamente os requerimentos de regularização fundiária de territórios tradicionais. A partir do resultado foi possível especificar o que seria analisado no segundo levantamento de dados, que teve o objetivo de verificar a efetividade dos processos administrativos instaurados pelos Estados da Bahia, de Minas Gerais e do Piauí.

Para contribuir na compreensão dos resultados alcançados, apresentarei o percurso metodológico percorrido nas duas etapas, informando as fontes de pesquisa e o raciocínio que foi sendo construído a cada resultado parcial obtido. O acompanhamento desses movimentos é o fazer cartográfico, portanto, é tão importante quanto o resultado dos levantamentos de dados.

Por sua vez, os resultados dos levantamentos de dados foram sistematizados e analisados observando critérios previamente estabelecidos. Para tanto, me orientei pelas experiências metodológicas de avaliação de políticas públicas, mais especificamente pelo critério da efetividade, abordado em vasta literatura sobre o tema. Nesse sentido, a própria comparação da situação dos Estados integra a metodologia de análise, conforme se verá nos itens seguintes.

Não está entre os objetivos desta pesquisa analisar todos os procedimentos necessários para a efetivação dos direitos territoriais das comunidades tradicionais, mas analisar a eficiência dos processos administrativos de regularização fundiária disponibilizados pelos órgãos públicos. Apesar disso, é importante ressaltar que os Estados destinam as terras que legalmente as pertencem, situação que é verificada através de procedimentos específicos, que são independentes dos processos de regularização fundiária de territórios tradicionais.

As chamadas *ações discriminatórias*<sup>1</sup>, administrativas ou judiciais, podem ser instauradas a qualquer momento, e têm o objetivo de separar as terras públicas e devolutas das terras privadas. Feita essa separação, o Estado deve arrecadar aquelas que pertencem a ele, para então destinar às comunidades tradicionais e a outros possíveis beneficiários.

---

1. A Lei nº 3.081, de 22 dezembro de 1956, regula as ações discriminatórias de terras públicas.

Portanto, ao instaurar um processo administrativo de regularização fundiária de territórios tradicionais será necessário verificar se há a necessidade de realizar esses procedimentos antes de emitir o título de propriedade ou outro documento jurídico a favor da comunidade.

Essa ressalva pode ser verificada, por exemplo, na Instrução Normativa Conjunta SDE/SDR/CDA/PGE nº 01/2020, que informa como serão as tratativas referentes às comunidades remanescentes de quilombos e também às comunidades de fundos e fechos de pasto, no contexto da instalação de usinas de geração de energia eólica. No item 1.2 é informado que “a regularização fundiária será precedida de procedimento discriminatório ou de arrecadação sumária das terras devolutas, na forma da legislação vigente.” (BAHIA, 2020). Diante disso, a publicação de normas reconhecendo os direitos territoriais de povos e comunidades tradicionais, e a abertura de processo administrativo para tratar a demanda, não são suficientes para efetivar a regularização fundiária dos territórios tradicionais. O raciocínio pode ser inclusive invertido, conforme será observado mais a frente na análise dos processos administrativos instaurados pelo Estado do Piauí: mesmo sem normas específicas sobre o processo administrativo de regularização fundiária de territórios tradicionais, diversas comunidades foram tituladas, pois as áreas reivindicadas já estavam em processo avançado de arrecadação.

Ou seja, o êxito dos processos administrativos de regularização fundiária de territórios tradicionais depende do êxito das políticas de arrecadação das terras devolutas, que ao serem incorporadas ao patrimônio estadual podem ser destinadas. Essa situação permite constatar que os Estados precisam exercer uma boa governança de terras, sem a qual não é possível regularizar a situação fundiária das comunidades tradicionais, nos termos das normas nacionais e estaduais vigentes.

### **3.1 GOVERNANÇA DE TERRAS: ADMINISTRAÇÃO FUNDIÁRIA EXERCIDA COM PARTICIPAÇÃO SOCIAL**

O principal documento internacional normativo sobre questões fundiárias, no âmbito da Organização das Nações Unidas (ONU), são as *Diretrizes Voluntárias para a Governança Responsável da Terra, dos Recursos Pesqueiros e Florestais – DVGT* (FAO/SEAD, 2017). Elas foram aprovadas em maio de 2012, na 38ª sessão extraordinária do Comitê de Segurança Alimentar Mundial (CSA), por todos os países membros da ONU.

O CSA é vinculado à Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura (FAO), e na elaboração das DVGT as discussões partiram do princípio de que a garantia do acesso à terra contribui com a produção de alimentos, e, conseqüentemente, com a segurança alimentar da população. Antes de tratar especificamente da governança de terras, importa tecer algumas considerações sobre a FAO e o contexto internacional em que as DVGT foram aprovadas pelos países membros da ONU.

A FAO é uma das agências especializadas da ONU, e seu objetivo é “alcançar a

segurança alimentar de todos e garantir que as pessoas tenham acesso regular a alimentos de alta qualidade suficientes para levar uma vida ativa e saudável” (ONU, 2023). No caso do Brasil, documentos oficiais sobre a DVGT informam a participação do Banco Mundial na execução de projetos referentes às diretrizes. Conforme informações do site da ONU, o Banco Mundial também é uma agência especializada da ONU, formada por um grupo de cinco instituições, e que fornece produtos financeiros e assistência técnica.

Apesar das Diretrizes Voluntárias para a Governança Responsável da Terra, dos Recursos Pesqueiros e Florestais - DVGT terem sido aprovadas em 2012, a versão brasileira foi publicada pelo Ministério do Desenvolvimento Agrário - MDA em 2015. Além disso, em 2017 a FAO publicou um livro que aborda a situação do Brasil no contexto da governança de terras, intitulado *Governança de terras: da teoria à realidade brasileira*. O livro é resultado de uma cooperação celebrada em 2014 entre INCRA/MDA/NEAD/FUNCAMP/FAO, e dentre as questões abordadas está a nova fronteira agrícola do Matopiba.

Considerando as fases do neoextrativismo propostas por Svampa (2019), a aprovação da DVGT e a sua difusão no Brasil estão localizadas entre a 2ª e a 3ª fases, em que houve uma multiplicação de megaprojetos e a exacerbação de um modelo econômico baseado na superexploração da natureza.

Como dito no Capítulo 2 desta pesquisa, a publicação do Decreto Federal nº 6.040/2007 também se insere na 2ª fase do neoextrativismo, e o reconhecimento de direitos territoriais aos povos e comunidades tradicionais pode indicar que tratou-se de um gesto do governo para atender a demandas desses grupos, resistentes à expansão dos grandes empreendimentos. Assim, a publicação da DVGT e o esforço governamental de difundir tais diretrizes pode ter ocorrido no mesmo sentido.

Para que seja possível verificar o direcionamento dado pelas Diretrizes Voluntárias para a Governança Responsável da Terra, dos Recursos Pesqueiros e Florestais - DVGT, é necessário analisá-las e compreender ao que se dispõe o Estado nacional que aderiu a elas, o que inclui o Brasil. De início é importante ressaltar que **as pessoas vulneráveis e marginalizadas são o público prioritário da DVGT, aí incluídas expressamente as comunidades tradicionais**, motivo pelo qual essas diretrizes estão sendo analisadas nesta pesquisa.

De acordo com a FAO/SEAD (2017), as noções de governança de terras e de administração fundiária nunca estiveram presentes na gestão de terras do Brasil. Ao invés disso, os problemas fundiários teriam sido tratados de forma parcial, através, por exemplo, da publicação de normas. O próprio conceito de *governança de terras* seria desconhecido pela literatura sobre o tema, que normalmente trata apenas da *administração fundiária*:

O conceito usualmente utilizado pela literatura é a administração fundiária, que 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. A governança de terras significa a administração fundiária exercida pelo conjunto da sociedade, isto é, com participação social. (FAO/SEAD, 2017, p. 4).

Sobre o conceito de *governança*, Peters (2013) diz que a raiz dessa palavra vem de um vocábulo grego que significa **direção**, e, no ponto de vista dele, as funções fundamentais são: “estabelecimento de metas, coordenação das metas, implementação, avaliação e reações e comentários.” (PETERS, 2013, p. 29).

Ainda sobre as diferenças conceituais, o documento *Buena gobernanza en la tenencia y la administración de tierras*, também publicado pela FAO, diferencia administração e governança da terra. Assim, o primeiro caso trata de uma dimensão instrumental, enquanto o segundo trata da dimensão participativa, em que os cidadãos atuam na tomada de decisões (FAO, 2007).

Nesta pesquisa busquei enfatizar a dimensão participativa e as diretrizes referentes aos direitos territoriais dos povos e comunidades tradicionais, mas sobre a dimensão instrumental quero trazer breves informações. De acordo com a FAO/SEAD (2017), a administração da terra centra-se em cinco aspectos: o cadastro, o direito à propriedade (registro), o valor da terra, seu uso e o que é permitido edificar na propriedade (FAO/SEAD, 2017).

Todos esses aspectos seriam fundamentais para o estabelecimento de um Sistema de Administração da Terra, que além de garantir a posse e a propriedade, “tem como uma das suas principais contribuições o bom funcionamento do mercado de terras.” (FAO/SEAD, 2017, p. 24). Com relação aos territórios indígenas e quilombolas, é indicada a necessidade de incluir ferramentas adicionais ao sistema, que sejam capazes de compreender as especificidades (FAO/SEAD, 2017).

Em *Governança de terras: da teoria à realidade brasileira*, é reconhecido que a maior parte das discussões se restringe ao enfoque sobre a garantia do direito de propriedade como ponte para o desenvolvimento econômico (FAO/SEAD, 2017). Nesse contexto, o Banco Mundial visaria promover os direitos sobre a terra em razão de dois objetivos: “melhorar a segurança dos direitos à terra para os residentes em ocupações informais e, ao mesmo tempo, melhorar a segurança para os investidores nacionais e internacionais que podem promover o desenvolvimento econômico.” (FAO/SEAD, 2017, p. 53).

Retomando o disposto na DVGT, é lembrado que a garantia do direito de propriedade, no que tange ao desenvolvimento econômico, é apenas um entre muitos aspectos<sup>2</sup> explorados pelo enfoque da governança de terras (FAO/SEAD, 2017). Porém, o texto do documento seguiu com um diagnóstico da situação fundiária do Brasil feito pelo Banco Mundial, cujo teor é essencialmente administrativo.

Apesar da narrativa que trata a administração fundiária como sendo sinônimo de

---

2, As diretrizes se dividem em 07 (sete) partes, sendo uma delas dedicada ao tema da “administração da posse da terra”.

governança de terras, a análise de diversos trechos da DVGT não deixam dúvidas de que os direcionamentos são no sentido de privilegiar grupos em situação de vulnerabilidade, enfatizando a necessidade de reconhecer o direito de posse sem menosprezá-lo em relação ao direito de propriedade:

[...] embora na legislação brasileira “posse” e “propriedade” sejam fenômenos jurídicos autônomos, nas abordagens que enfatizam os direitos humanos é possível igualá-las hierarquicamente, sem que uma seja considerada inferior à outra. Isso porque tanto um como outro instituto devem estar submetidos ao cumprimento da sua função social constitucional. Assim, tanto a posse como a propriedade devem contribuir socialmente para o interesse coletivo e não apenas para o interesse individual de quem detém o imóvel. (BRASIL/MDA, 2015, p. 12).

Os pescadores, extrativistas, povos indígenas e comunidades são mencionados conjuntamente em diversos itens da DVGT. Além disso, conforme item 3.2 da DVGT, “os atores não estatais, tais como as empresas privadas, têm a responsabilidade de respeitar os direitos humanos e os direitos legítimos de posse” (BRASIL/MDA, 2015, p. 24).

Assim, o exercício da posse é considerado nas diretrizes como um fato gerador de direitos, cuja relevância é equiparada ao direito de propriedade. Nesse sentido, observa-se nos itens a seguir que a posse é constantemente mencionada, considerando que a situação das comunidades tradicionais é de informalidade quanto ao registro da situação jurídica do uso do território:

5.6. [...] Os Estados devem definir claramente as funções e as responsabilidades dos órgãos encarregados da gestão fundiária, dos recursos pesqueiros e florestais. Os Estados devem assegurar a coordenação entre os órgãos de execução, bem como entre os governos locais e os povos indígenas, e outras comunidades com sistemas consuetudinários de posse. (BRASIL/MDA, 2015, p.32).

8.2. Quando os Estados têm a propriedade ou o controle da terra, das áreas de pesca e das florestas, devem ser reconhecidos, respeitados e protegidos os direitos legítimos de posse de indivíduos e comunidades, incluídas as que tenham sistemas tradicionais de posse [...]. (BRASIL/MDA, 2015, p.39).

8.4. [...] Quando for possível, os Estados devem assegurar que os direitos de posse públicos sejam registrados junto aos direitos de povos indígenas e outras comunidades com sistemas tradicionais de posse da terra e aos direitos do setor privado, em um sistema de registro único, ou que os diferentes registros que os contêm estejam vinculados em um cenário comum. (BRASIL/MDA, 2015, p.40).

8.7. [...] As políticas de cessão de direitos de posse sobre recursos naturais públicos devem ser consistentes com objetivos sociais, econômicos e ambientais mais gerais. As comunidades locais que tenham utilizado tradicionalmente a terra, as áreas pesqueiras e as florestas devem receber a consideração devida na cessão de direitos de posse. (BRASIL/MDA, 2015, p.41).

Além dos itens acima, citados a título exemplificativo, o item 9 das DVGT é dedicado

exclusivamente aos povos indígenas e outras comunidades com sistemas tradicionais de posse. No item 9 é afirmada a autogovernança das terras pelos grupos mencionados, assim como recordadas as obrigações dos Estados nacionais nos termos da Convenção 169 da OIT. Com relação ao disposto no item 9, menciono os subitens seguintes sobre os direitos territoriais das comunidades tradicionais:

9.5 Onde os povos indígenas e outras comunidades com sistemas tradicionais de posse têm direitos legítimos de posse das terras ancestrais em que vivem, ali os Estados devem reconhecer e proteger tais direitos. Os povos indígenas e outras comunidades com sistemas tradicionais de posse não devem sofrer despejos forçados dessas terras ancestrais. (BRASIL/MDA, 2015, p. 44).

9.6 Os Estados devem considerar a adaptação de seus marcos políticos, jurídicos e organizacionais para reconhecer os sistemas de posse dos povos indígenas e de outras comunidades com sistemas tradicionais de posse [...]. (BRASIL/MDA, 2015, p. 44).

9.8 Os Estados devem proteger os povos indígenas e outras comunidades com sistemas tradicionais de posse do uso não autorizado de suas terras, áreas de pesca e florestas por parte de terceiros. [...]. (BRASIL/MDA, 2015, p. 45).

Para que os direitos de posse ou de propriedade das comunidades tradicionais sejam garantidos pelo Estado, é necessário o exercício da governança de terras para além da administração fundiária, que é um dos seus elementos. O cadastramento das terras, a regularização fundiária, o registro da situação jurídica de cada uma, e a busca pela pacificação de conflitos, não implica na priorização das demandas territoriais dos grupos vulnerabilizados.

Em *Buena gobernanza en la tenencia y la administración de tierras*, a FAO (2007) informa que a governança de terras pode enfatizar diferentes aspectos. Assim, diz que há sistemas de administração da terra que tem o objetivo de potencializar programas destinados à população pobre, enquanto outros são destinados ao desenvolvimento econômico (FAO, 2007). Diante disso, defende a necessidade de uma governança de terras que atenda a ambos aspectos, pois “objetivos limitados contribuem igualmente de modo limitado no desenvolvimento geral da sociedade.” (FAO, 2007, p. 13).

Verifica-se que há um esforço teórico para criar orientações internacionais sobre o tema do acesso à terra, e as narrativas oficiais buscam defender práticas que consigam conciliar interesses divergentes. Assim, ainda que a orientação das DVGTS seja priorizar os grupos em situação de vulnerabilidade e equiparar o direito de posse ao direito de propriedade, ao mesmo tempo é defendido um conjunto de ações com a finalidade de registrar propriedades para gerar segurança no mercado de terras.

Em meio a essas disputas de narrativas, a criação de sistemas de administração de terras, voltados à administração fundiária, é o que tem sido praticado nos Estados brasileiros analisados nesta pesquisa. A desinformação sobre as terras públicas e devolutas é um problema histórico no Brasil, então o cadastramento de terras e as políticas

de regularização fundiária continuam a ser priorizados.

Apresentados os documentos publicados por órgãos internacionais, nos itens seguintes tratarei das normas e outras orientações nacionais sobre as políticas de regularização fundiária de territórios tradicionais.

### **3.2 ANÁLISE AMOSTRAL: EFETIVIDADE DOS PROCESSOS ADMINISTRATIVOS DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA DE TERRITÓRIOS TRADICIONAIS NOS ESTADOS DA BAHIA, DE MINAS GERAIS E DO PIAUÍ**

A Constituição Federal de 1988 - CF/88, em seu Art. 37, determina que a administração pública obedecerá aos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, dentre outras disposições constantes no texto constitucional. Além disso, será garantida a participação do usuário na administração pública (Art. 37, §3º), devendo essa participação ser regulamentada. Um exemplo disso pode ser verificado com a publicação da Lei nº 12.527/2011, que dispõe sobre os procedimentos a serem observados pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios, com o fim de garantir à população o acesso à informação em órgãos públicos e outros.

Apesar dos princípios constitucionais mencionados serem direcionados à administração pública, e, portanto, a todos os seus atos, o Art. 37 e seguintes da CF/88 terminou por focar em temas específicos, que se relacionam com a celebração de contratos, direitos de servidores públicos e punição em caso de improbidade administrativa. Somente no ano de 2021, através da Emenda Constitucional nº 109, é que a avaliação de políticas públicas passou a ser um dever da administração pública previsto na Constituição, a saber:

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte: [...]

§ 16. Os órgãos e entidades da administração pública, individual ou conjuntamente, devem realizar avaliação das políticas públicas, inclusive com divulgação do objeto a ser avaliado e dos resultados alcançados, na forma da lei. (BRASIL, 1988).

Ainda está em tramitação o Projeto de Lei Complementar (PLP) nº 64/2022, de autoria da Deputada Federal Tabata Amaral, que propõe regulamentar o §16 do Art. 37 da CF/88. Sobre a proposta, o *site* da Câmara Federal informa o seguinte:

O Projeto de Lei Complementar (PLP) 64/22 determina a realização de avaliações das políticas públicas pela administração federal, incluídos os três poderes e o Ministério Público, bem como as estatais, a fim de promover o aperfeiçoamento da gestão pública. O texto está em análise na Câmara dos Deputados. **Deverá ser feito o monitoramento da economicidade, da efetividade, da eficácia e da eficiência das políticas públicas** e a avaliação periódica e anual de todos os programas com orçamento superior a R\$ 100 milhões e, por amostragem e de modo aleatório, daqueles com orçamento inferior a R\$ 100 milhões. Além disso, o texto introduz dispositivo na Lei

de Responsabilidade Fiscal (LRF) para determinar que a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) conterà o Anexo de Avaliação de Políticas Públicas, com resultados de programas financiados pelo Orçamento anterior e projeções para o ano a que se refere a lei e o subsequente. (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2022, grifo nosso).

Vale mencionar também a instituição do Conselho de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas no âmbito da União, através do Decreto Federal nº 9.834/2019. Esse Conselho é composto por 2 (dois) Comitês - gastos diretos e subsídios da União - e recebeu atribuições no Plano Plurianual da União para o período de 2020 a 2023 - PPA 2020-2023, nos termos do Decreto Federal nº 10.321/2020.

A avaliação das políticas públicas é um tema recente na CF/88, mas há um acúmulo prático e teórico sobre o assunto, e é justamente esse fato que subsidiou a alteração constitucional mencionada. De acordo com Sano e Montenegro Filho (2013), o método mais tradicional para avaliação de políticas públicas é o chamado **método 3Es**, sigla que faz referência a 3 (três) critérios: **eficiência, eficácia e efetividade**. Observando a citação anterior, referente ao PLP nº 64/2022, verifica-se que esses princípios correspondem à proposta do que deve ser monitorado nas políticas públicas, o que faz supor que esse método 3Es inspirou o PLP mencionado.

Esses critérios teriam recebido várias definições, inclusive contraditórias entre si, motivo pelo qual Sano e Montenegro Filho informam que as definições utilizadas por eles são de Washington Souza, “nos quais a efetividade é percebida mediante a avaliação das transformações ocorridas a partir da ação; a eficácia resulta da relação entre metas alcançadas versus metas pretendidas e a eficiência significa fazer mais com menos recursos” (SANO; MONTENEGRO FILHO, 2013, p. 39).

Para a análise de dados que será apresentada no item 3.2 desta pesquisa, optei por avaliar apenas a **efetividade** das políticas de regularização fundiária de territórios tradicionais nos Estados da Bahia, de Minas Gerais e do Piauí. Isso se justifica pelo fato desta pesquisa não ter a pretensão de fazer uma avaliação completa das políticas<sup>3</sup>, mas cartografar a situação da regularização fundiária de territórios tradicionais no Brasil pelo período de 15 (quinze) anos, compreendido entre 2007 e 2022, de modo a dar visibilidade às repercussões da Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais - PNPCT, instituída pelo Decreto Federal nº 6.040, de 07 de fevereiro de 2007.

Além disso, a avaliação das políticas, observando o método 3Es, demandaria conhecer os planejamentos internos dos órgãos públicos estaduais, os respectivos orçamentos destinados à regularização fundiária de territórios tradicionais, bem como analisar quanto foi gasto e como os recursos foram aplicados. Diante dessa complexidade, e considerando também o objetivo geral desta pesquisa, optei por analisar a **efetividade**

---

3. De acordo com Costa e Castanhar (2003), um sistema de avaliação completo utiliza metodologias que prevêm a avaliação de resultados e a avaliação de processos.

dos processos administrativos de regularização fundiária de territórios tradicionais, por entender que esse é o princípio que melhor dialoga com o que está sendo analisado, conforme se verifica:

[...] **a efetividade está relacionada ao impacto social** que procura identificar os efeitos produzidos sobre uma população-alvo de um programa social. Por seu turno, avaliar o impacto social é mensurar o real valor de um investimento social. O que torna sua avaliação indispensável é o fato de que, caso o impacto social não seja o esperado, poder-se-á replanejar a atuação (FONTES, 2005 *apud* SANO; MONTENEGRO FILHO, 2013, p. 40, grifo nosso).

A principal dificuldade, porém, é garantir a vinculação entre as ações do programa e as mudanças percebidas. A eficácia, por sua vez, propicia que as instituições avaliadas respondam às pressões por transparência, demonstrando que resultados estão sendo alcançados. (SANO e MONTENEGRO FILHO, 2013, p. 40).

Para a verificação da efetividade das políticas são utilizados indicadores de diferentes naturezas e propriedades, para captar as mudanças ocorridas. Por sua vez, os indicadores são medidas, a exemplo de taxas, índices e proporções, que subsidiam planejamentos e análises. Assim, de acordo com Jannuzzi, esses indicadores traduzem “em cifras tangíveis e operacionais várias das dimensões relevantes, específicas e dinâmicas da realidade social.” (JANNUZZI, 2005, p. 138).

No artigo *Indicadores para diagnóstico, monitoramento e avaliação de programas sociais no Brasil*, Jannuzzi (2005) apresenta possibilidades de construção de indicadores para cada fase do ciclo de políticas públicas - diagnóstico, formulação, implementação e avaliação. Porém, pelos motivos expostos anteriormente, nesta pesquisa considere apenas as informações sobre a construção de “indicadores-impacto”, referente à fase de avaliação, por se relacionar com o princípio da efetividade:

Os indicadores-impacto referem-se aos efeitos e desdobramentos mais gerais, antecipados ou não, positivos ou não, que decorrem da implantação dos programas, como, no exemplo anterior, a redução da incidência de doenças na infância ou a melhoria do desempenho escolar futura, efeitos decorrentes de atendimento adequado da gestante e da criança recém-nascida em passado recente. (JANNUZZI, 2005, p. 144).

Nesse sentido, na Tabela 8 a seguir apresento uma síntese do quadro formulado por Jannuzzi (2015), que originalmente apresenta informações referentes a cada uma das etapas do ciclo de políticas públicas:

ETAPA	TIPOS E PROPRIEDADES	FONTE DE DADOS PREDOMINANTE
<b>AVALIAÇÃO</b> Indicadores que permitam “revelar” a eficácia e efetividade social dos programas	Resultados e impactos*** Distâncias das metas (déficits sociais) Tipologias (boas práticas, etc)	Pesquisas amostrais*** Registros administrativos*** Grupos focais Pesquisas de egressos e de participantes no programa

Tabela 8 - Indicadores requeridos na etapa de avaliação de programas sociais

Fonte: JANNUZZI, 2005, p. 148.

Importa ressaltar que o monitoramento das políticas públicas é uma prática que permite o acompanhamento da sua implementação, através de uma análise do processo em curso. Assim, para Jannuzzi (2005) o monitoramento e avaliação são similares, pois ambos fazem análises, mas as informações fornecidas são diferentes:

Monitoramento e avaliação são processos analíticos organicamente articulados, sucedendo-se no tempo, com o propósito de subsidiar o gestor público com informações acerca do ritmo e da forma de implementação dos programas (indicadores de monitoramento) e dos resultados e efeitos almejados (indicadores de avaliação). (JANNUZZI, 2005, p. 155).

Além de estabelecer os indicadores que serão utilizados na avaliação, Costa e Castanhar (2003) informam a necessidade de definir ainda padrões de referência para julgar o desempenho. Os padrões podem ser de diversos tipos, mas esta pesquisa dialoga com o padrão definido como normativo, que compara “o desempenho de um programa com outros similares ou com programas semelhantes realizados em outros níveis de governo, região, ou no exterior.” (COSTA; CASTANHAR, 2003, p. 975).

Em síntese, todos os elementos apresentados até aqui devem se complementar da seguinte forma:

Uma metodologia de avaliação de programas sociais envolve, então, a escolha de um conjunto de critérios e uso de um elenco de indicadores (ou outras formas de mensuração) consistentes com os critérios escolhidos e que permitam efetuar um julgamento continuado e eficaz acerca do desempenho de um programa ou conjunto de programas, mediante o confronto com os padrões de desempenho anteriormente estabelecidos. (COSTA; CASTANHAR, 2003, p. 975).

Tendo como referência essas metodologias e critérios utilizados para avaliação de políticas públicas ou programas sociais, defini o indicador para avaliar a efetividade das políticas que tratam da regularização de territórios tradicionais nos Estados da Bahia, Minas Gerais e Piauí.

Para tanto, considere que o objetivo principal dessas políticas é promover a regularização fundiária dos territórios tradicionais, então o indicador para aferição da efetividade dos processos administrativos será a emissão de títulos de propriedade, de Concessões de Direito Real de Uso - CDRU ou outros documentos que resolvem a

demanda social por regularização fundiária e concluem os processos administrativos.

Quanto aos impactos sociais, a análise de cada realidade apresentará uma conclusão. Porém, dentro da perspectiva da avaliação de política pública, os impactos sociais esperados estariam previstos nas metas que integram o planejamento da política. Portanto, como informado por Jannuzzi (2005), algumas fases do ciclo das políticas públicas podem se misturar por serem complementares, e os impactos sociais verificados podem ser diferentes daqueles esperados.

Para exemplificar como seriam os impactos sociais verificados, apresento os seguintes impactos hipotéticos, elaborados por mim a partir de suposições lógicas: comunidades tradicionais seguras do ponto de vista jurídico e legitimadas para defenderem os seus territórios contra ameaças de terceiros; conflitos fundiários reduzidos; êxodo rural reduzido e processo em curso de retorno de antigos moradores para a comunidade; produtividade agrícola em ascensão; renda familiar maior do que a dos anos anteriores.

A verificação de impactos sociais nesse nível de detalhamento demandaria conhecer uma série de informações sobre as comunidades, pois depende inclusive de comparações com as situações anteriores à efetivação da política pública. Além disso, os impactos sociais não necessariamente acontecem de maneira imediata, portanto, pode ser que os resultados só possam ser verificados depois de um tempo.

Diante disso, na análise dos processos administrativos de regularização fundiária de territórios tradicionais dos Estados da Bahia, de Minas Gerais e do Piauí, o indicador será a conclusão dos processos analisados com a consequente emissão de título de propriedade ou CDRU, e só serão apresentados impactos sociais caso existam fontes de informações que possam subsidiar o resultado.

### **3.2.1 Primeiro levantamento de dados**

Realizei o primeiro levantamento de dados em busca de informações sobre a existência de normas sobre regularização fundiária de territórios tradicionais em cada Estado brasileiro. De início, construí um banco de dados que foi organizado observando os critérios elencados no objetivo específico 1, informado no Capítulo 1 desta pesquisa.

Antes de prosseguir, é necessário tecer algumas considerações quanto às fontes utilizadas para pesquisar pelas normas, quais sejam, os *sites* das Assembleias Legislativas dos Estados brasileiros. Durante as buscas parti do princípio de que os *sites* apresentam informações atualizadas, portanto, todas as leis existentes em cada Estado brasileiro estariam disponíveis nos *sites* das suas respectivas Assembleias Legislativas. Portanto, com relação às buscas que não encontraram nenhum resultado, considerei que de fato não existiam normas referentes à minha busca.

Iniciei a pesquisa nos *sites* das Assembleias Legislativas buscando pelos termos: *tradicional, tradicionais e comunidades tradicionais*. A partir dos resultados apresentados

pelos *sites*, considerei para o levantamento de dados as normas sobre regularização fundiária de territórios tradicionais que datam do período de 2007 a 2022.

Em seguida, pesquisei, nos mesmos *sites*, os termos *regularização fundiária e terras devolutas*, no intuito de verificar se em normas genéricas sobre regularização fundiária existia alguma menção a direitos territoriais de povos e comunidades tradicionais. Por fim, realizei buscas nas Constituições Estaduais pelos termos *tradicional, tradicionais e comunidades tradicionais*, para verificar se faziam menção aos direitos territoriais dos PCTs.

Nesse ponto cabe fazer uma ressalva quanto à generalização que o termo *povos e comunidades tradicionais* impõe a essa pesquisa. Como o objetivo geral é dar visibilidade às repercussões da PNPCT nos direitos territoriais dos PCTs, não considerei outras normas que por ventura tratem de categorias identitárias específicas. É o caso, por exemplo, dos pescadores, que podem se auto definir como povo tradicional, em razão do que dispõe o Decreto Federal nº 4.060/2007, mas também são destinatários de normas específicas já que a pesca é uma atividade laboral.<sup>4</sup>

Portanto, esse tipo de norma específica não foi considerada nesta pesquisa, tendo em vista que as categorias identitárias são ilimitadas, e podem ser destinatárias de normas em razão de outras condições, diversas da sua tradicionalidade. Como não existe um rol taxativo que indique quais são as categorias identitárias possíveis, tentar pesquisar caso a caso inviabilizaria a pesquisa.

Retomando as informações que obtive a partir dos resultados das buscas nos sites das Assembleias Legislativas, de início verifiquei que dos 26 (vinte e seis) Estados da Federação, 10 (dez) mencionam em alguma norma os direitos dos PCTs à regularização fundiária dos territórios tradicionais. Diante dessa constatação, sistematizei no banco de dados as informações referentes a esses 10 (dez) Estados em questão, quais sejam:

1. Bahia – BA;
2. Ceará – CE;
3. Paraíba – PB;
4. Piauí – PI;
5. Minas Gerais – MG;
6. Rio de Janeiro – RJ;
7. Amapá – AP;
8. Pará – PA;
9. Roraima – RR;
10. Goiás – GO.

Tendo em vista que um dos objetivos específicos da minha pesquisa foi analisar a

---

4. É o caso do Estado de Pernambuco, que publicou a Lei 15.590, de 21 de setembro de 2015.

eficiência de processos administrativos referentes à regularização fundiária de territórios tradicionais, passei então a dedicar atenção especificamente a esses Estados. Isso porque, para haver processo administrativo é necessário que exista uma norma anterior que trate do tema a qual ele fará referência. Portanto, a chance de localizar processos administrativos que se relacionassem com esta pesquisa, estava somente nesses Estados.

A partir de então a pesquisa começou a ganhar novos contornos, pois a especificação tornou mais nítido o que seria possível analisar em termos de processo administrativo. Porém, essa especificação trouxe a necessidade de refinar ainda mais as informações, para que fosse possível acessar os processos administrativos existentes e então analisá-los. Assim, acrescentei no banco de dados os seguintes quesitos que deveriam ser respondidos: 1) “qual é o órgão público responsável pelo processo administrativo de regularização fundiária?”; 2) “qual é o *site* desse órgão público?”; 3) “as normativas internas do órgão público estão disponíveis no seu *site*?”; e 04) “os processos administrativos são digitais? Onde estão disponíveis?”.

A busca por essas informações se justifica pela necessidade de compreender a quais órgãos públicos eu deveria recorrer para solicitar acesso aos processos administrativos de regularização fundiária de territórios tradicionais. Além disso, saber se esses processos administrativos estavam disponíveis em *sites* ou sistemas virtuais era fundamental para construir as minhas solicitações de acesso.

Para responder às novas questões, pesquisei pelos órgãos públicos que são responsáveis, naqueles 10 (dez) Estados brasileiros, pela regularização fundiária em cada um deles. Assim, cheguei às seguintes informações:

1. Bahia – BA: Coordenação de Desenvolvimento Agrário - CDA, vinculada à Secretaria de Desenvolvimento Rural;
2. Ceará – CE: Instituto do Desenvolvimento Agrário do Ceará (IDACE);
3. Paraíba – PB: Empresa Paraibana de Pesquisa e Extensão Rural e Regularização Fundiária (EMPAER) (O Instituto de Terras e Planejamento Agrícola da Paraíba - INTERPA foi extinto em 2019);
4. Piauí – PI: Instituto de Terras do Piauí (INTERPI);
5. Minas Gerais – MG: Secretaria de Estado de Agricultura, Pecuária e Abastecimento (SEAPA);
6. Rio de Janeiro – RJ: Instituto de Terras e Cartografia do Estado (ITERJ);
7. Amapá – AP: Instituto de Meio Ambiente e Ordenamento Territorial do Amapá (IMAP);
8. Pará – PA: Instituto de Terras do Pará (ITERPA);
9. Roraima – RR: Instituto de Terras e Colonização do Estado de Roraima (ITERAIMA);
10. Goiás – GO: Secretaria de Estado de Agricultura, Pecuária e Abastecimento

(SEAPA).

A partir dessas informações verifiquei que todos esses órgãos possuem *site*, o que facilitaria as minhas buscas. Porém, notei que há *sites* precários do ponto de vista das informações e ferramentas que são disponibilizadas. De forma geral, as normas internas dos órgãos públicos não estão disponíveis nos *sites* para consulta, o que inviabilizou a verificação sobre a existência de normas internas que dispõem sobre o rito e os procedimentos que regem os processos administrativos de regularização fundiária de territórios tradicionais.

De igual modo, a maioria dos *sites* não disponibilizava informações com relação à consulta aos processos de regularização fundiária. De acordo com o resultado das buscas, era possível realizar consultas virtuais a processos administrativos em 4 (quatro) órgãos públicos, através do Sistema Eletrônico de Informações (SEI):

1. Coordenação de Desenvolvimento Agrário - CDA/Bahia;
2. Instituto de Terras do Piauí – INTERPI/Piauí;
3. Secretaria de Estado de Agricultura, Pecuária e Abastecimento – SEAPA/Minas Gerais;
4. Instituto de Terras e Colonização do Estado de Roraima – ITERAIMA/Roraima.

Porém, dos 10 (dez) órgãos públicos mencionados anteriormente, apenas 2 (dois) haviam disponibilizado nos seus *sites* as normas internas específicas sobre regularização fundiária de territórios tradicionais: o CDA (Bahia) e o SEAPA (Minas Gerais).

A partir desses dados a pesquisa obteve o nível de especificação que possibilitou o início da escolha de quais processos administrativos de regularização fundiária seriam analisados. Se a princípio haviam 26 (vinte e seis) Estados brasileiros que poderiam ter processos administrativos a serem considerados nesta pesquisa, por fim esse número reduziu para apenas 02 (dois) Estados brasileiros, em razão dos quesitos que foram utilizados.

**Portanto, apenas os Estados da Bahia e de Minas Gerais dispunham de normativas infraconstitucionais específicas sobre regularização fundiária de territórios tradicionais, publicizadas nos *sites* dos seus órgãos públicos competentes, onde também havia a indicação sobre onde consultar, de maneira virtual, os processos administrativos instaurados.**

É importante ressaltar que anteriormente foram considerados 10 (dez) Estados brasileiros porque primeiro verifiquei a referência a direitos territoriais de povos e comunidades tradicionais nas Constituições Estaduais e nas normas gerais sobre regularização fundiária. Posteriormente é que acrescentei como quesito a existência de normativas específicas sobre regularização fundiária de territórios tradicionais.

Dito isso, chamo atenção para o fato da possibilidade de existirem processos administrativos que tratam da regularização fundiária de territórios tradicionais, mas

que observam o disposto em normas gerais sobre regularização fundiária. É o caso, por exemplo, do Estado do Piauí, que, conforme noticiado, instaurou em 2019 um processo administrativo de regularização fundiária de um território cujas comunidades se identificam como ribeirinhas-brejeiras.<sup>5</sup> Além disso, procedeu com a regularização fundiária de 02 (dois) territórios indígenas entre os anos de 2021 e 2022.<sup>6</sup>

Em ambos casos foram utilizadas as normas e procedimentos internos gerais sobre regularização fundiária, pois o Estado não dispunha de normas específicas sobre os procedimentos de regularização fundiária de territórios tradicionais. Este feito me provocou a pensar sobre o que de fato é necessário para que um processo administrativo desse tipo seja instaurado e obtenha êxito. A partir das reflexões formuladas, comecei a pensar sobre quais seriam os verdadeiros obstáculos à regularização fundiária de territórios tradicionais, visto que o caso do Estado do Piauí indicava que a ausência de normas específicas não necessariamente é a questão central.

Considerando o caso do Piauí, e a proposta de analisar processos administrativos por amostragem, ou seja, selecionar uma parte do que existe para ter uma noção do todo, decidi que seria interessante analisar processos administrativos de regularização fundiária de territórios tradicionais regidos por normas específicas e também por normas genéricas. As análises poderiam ser então comparadas, o que contribuiria para a identificação dos obstáculos existentes. Assim, optei por analisar a eficiência de processos administrativos instaurados pelos seguintes Estados brasileiros: **1) Bahia; 2) Minas Gerais; e 3) Piauí.**

No decorrer da pesquisa recebi a informação de que o Piauí publicou o Decreto Estadual nº 21.469/2022, que regulamenta a política de regularização fundiária desse Estado no que diz respeito ao direito territorial dos PCTs. **Esse acontecimento demonstra o movimento existente no percurso da pesquisa, e registrar esse fato é uma forma de demonstrar o fazer do método cartográfico, que acompanha o movimento dos processos ao invés de se manter rígido.** Portanto, a situação do Piauí mudou, e então este Estado ganhou mobilidade dentro da pesquisa.

Apesar da especificação que a pesquisa foi adquirindo, as informações obtidas através desse primeiro levantamento de dados trouxe um panorama geral da situação da regularização fundiária de territórios tradicionais nos Estados brasileiros, conforme se verá nos infográficos a seguir. Portanto, todas as buscas geraram dados que serão apresentados ao longo desta pesquisa.

---

5. Trata-se das comunidades de Salto de baixo e Salto de cima, localizadas no município de Bom Jesus/PI.

6. O primeiro território tradicional indígena no Piauí outorgado pelo Estado foi o do povo Kariri da Serra Grande, no município de Queimada Nova/PI, em 2021. O segundo território foi das comunidades indígenas do povo Tabajara, no município de Piriipiri/PI, em 2022.

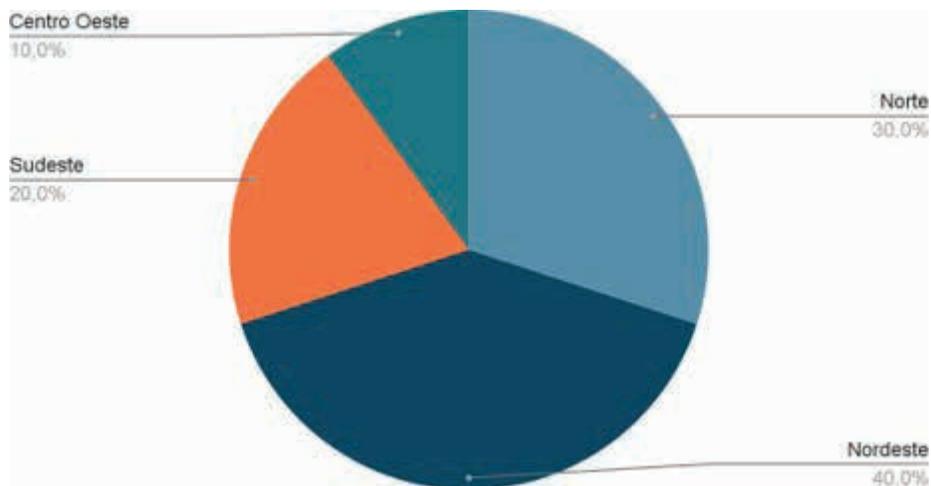


Gráfico 3 - Regiões onde estão os Estados que possuem alguma norma que menciona o direitos PCTs à regularização fundiária dos territórios tradicionais

Fonte: elaborado pela autora a partir dos dados obtidos durante a pesquisa.

REGIÃO	ESTADO	NORMA	CATEGORIA IDENTITÁRIA
Nordeste	Ceará	Lei nº 17.533/2021 - Política de Regularização Fundiária Rural no Estado do Ceará.	Povos e comunidades tradicionais.
	Bahia	Decreto 15.671/2014 – Regulamenta o acesso à terra de comunidades remanescentes de quilombos e de povos deterreiros de religiões afro-brasileiras. Instrução Normativa ConjuntaSDE/SDR/CDA/PGE 01/2020 - Dispõe sobre os procedimentos de regularização fundiária em terras devolutas estaduais com potencial de geração de energia eólica. (fundos e fechos de pasto)	Quilombolas, povos de terreiro, fundo e fecho de pasto.
	Piauí	Lei no 7.294, de 10 de dezembro de 2019, que dispõe sobre a Política de Regularização Fundiária no Estado do Piauí. Decreto nº 21.469/2022 - Regulamenta a Lei 7294/2019 que dispõe sobre a Política de Regularização Fundiária do Estado do Piauí.	Comunidades tradicionais.
Sudeste	Rio de Janeiro	Lei Complementar nº 131/2009 - Dispõe sobre medidas voltadas à regularização fundiária de interesse social em imóveis do Estado do Rio de Janeiro e dos demais entes da administração direta e indireta e dá outras providências. Lei 9338/2021 - Institui o programa “Titula Rio”.	Comunidades tradicionais e pescadores.
	Minas Gerais	Lei 21.147/2014 – Institui a política estadual para o desenvolvimento sustentável dos povos e comunidades tradicionais de Minas Gerais. Decreto 47.289/2017 – Regulamenta a Lei 21.147/2014.	Comunidades tradicionais.

Norte	Amapá	Lei complementar nº 110/2018 - Dispõe sobre as terras públicas e devolutas do Estado, disciplina sua ocupação e dá outras providências.	Quilombolas e comunidades tradicionais
	Pará	Lei nº 8.878/2019 - Dispõe sobre a regularização fundiária de ocupações rurais e não rurais em terras públicas do Estado do Pará, revoga a lei nº 7.289, de 24 de julho de 2009 e o decreto-lei nº 57, de 22 de agosto de 1969.	Quilombolas e comunidades tradicionais
	Roraima	Lei nº 1063/2016 - Dispõe sobre a regularização fundiária em imóveis urbanos de domínio do Estado de Roraima e dá outras providências.  Lei nº 976/2014 - Dispõe sobre a Política Fundiária Rural e de Regularização Fundiária Rural do Estado de Roraima e dá outras providências.	Comunidades tradicionais

Tabela 9 - Estados brasileiros que publicaram normas genéricas ou específicas que reconhecem os direitos territoriais das comunidades tradicionais

Fonte: elaborada pela autora a partir dos dados obtidos durante a pesquisa.

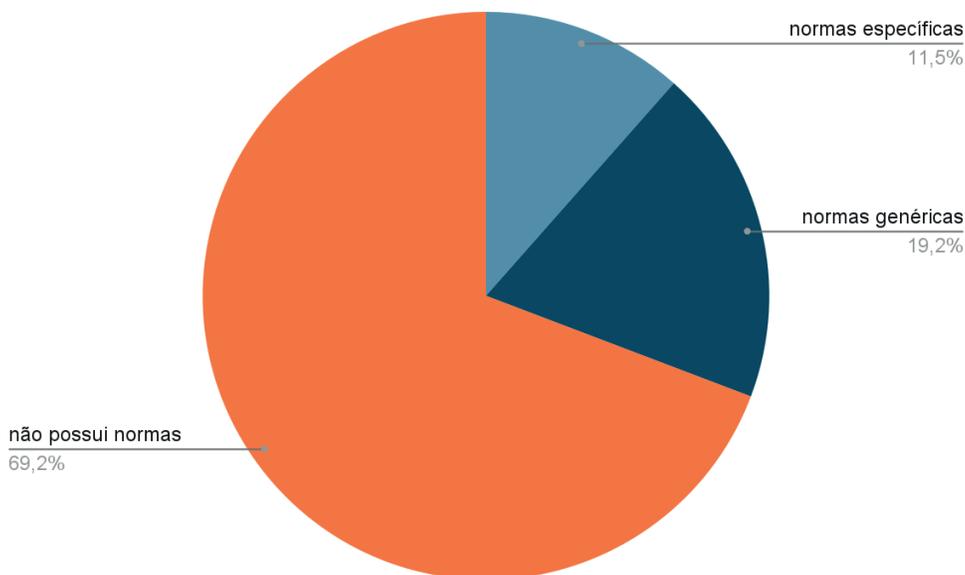


Gráfico 4 - Porcentagem dos Estados brasileiros que normatizaram o direito dos PCTs à regularização fundiária dos territórios tradicionais

Fonte: elaborado pela autora a partir dos dados obtidos durante a pesquisa.

SITUAÇÃO NORMATIVA	ESTADOS
Estados que possuem <b>normas genéricas</b> sobre regularização fundiária de terras públicas e devolutas, e que citam os PCTs nas mesmas não terem normas específicas.	Ceará Rio de Janeiro Amapá Pará Roraima
Estados que possuem <b>normas específicas</b> sobre regularização fundiária de territórios tradicionais, que foram regulamentadas.	Bahia Minas Gerais Piauí  Paraíba  Goiás  Paraná  Rio Grande do Sul  Santa Catarina  Mato Grosso  Mato Grosso do Sul  Acre
Estados que <b>não possuem normas</b> sobre regularização fundiária de territórios de PCTs.	Amazonas  Rondônia  Tocantins  Espírito Santo  São Paulo  Alagoas  Maranhão  Pernambuco  Rio Grande do Norte  Sergipe

Tabela 10 - Situação da normatização da regularização fundiária dos territórios de PCTs nos Estados

Fonte: elaborada pela autora a partir dos dados obtidos durante a pesquisa.

### 3.2.2 Segundo levantamento de dados

O objetivo do segundo levantamento de dados foi verificar a efetividade dos processos administrativos de regularização fundiária de territórios tradicionais dos Estados da Bahia, de Minas Gerais e do Piauí. Para tanto, foi necessário pesquisar pelos processos administrativos instaurados, que, conforme informações do primeiro levantamento de dados, são tramitados no Sistema Eletrônico de Informações - SEI de cada Estado.

De acordo com informações do site do Ministério da Economia, o SEI é uma ferramenta virtual de gestão de documentos e processos, e foi desenvolvida pelo Tribunal Regional Federal da 4ª Região. Dentre os seus objetivos está “assegurar a eficiência, a eficácia e a efetividade da ação governamental e promover a adequação entre meios, ações, impactos e resultados” (MINISTÉRIO DA ECONOMIA, 2023), assim como “facilitar

o acesso do cidadão às instâncias administrativas.” (MINISTÉRIO DA ECONOMIA, 2023).

Os sites dos órgãos públicos pesquisados<sup>7</sup> não disponibilizam levantamentos com os números dos processos administrativos de regularização fundiária de territórios tradicionais que foram instaurados. Diante disso, foi necessário solicitar essas informações diretamente aos órgãos públicos, para que fosse possível localizá-los no SEI.

De posse dos levantamentos mencionados, outra questão se impôs: no caso do Estado de Minas Gerais, todos os documentos que integram os processos administrativos de regularização fundiária de territórios tradicionais estão com acesso restrito desde o ano de 2019. Sendo de acesso restrito, os cidadãos só conseguem consultar de maneira imediata o andamento do processo, não tendo permissão para consultar os documentos que o integram.

Diante dessa situação, surge a obrigatoriedade de criar um “cadastro de usuário externo”, que, conforme Nota Técnica nº 38/SEAPA/URTC/2022<sup>8</sup>, requer o seguinte:

1. Acessar o link e se cadastrar no SEI/MG: [https://www.sei.mg.gov.br/sei/controlador\\_externo.php?acao=usuario\\_externo\\_enviar\\_cadastro&acao\\_origem=usuario\\_externo\\_avisar\\_cadastro&id\\_orgao\\_acesso\\_externo=0](https://www.sei.mg.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=usuario_externo_enviar_cadastro&acao_origem=usuario_externo_avisar_cadastro&id_orgao_acesso_externo=0;);
2. Preencher e assinar o Termo de Declaração de Concordância e Veracidade (em anexo);
3. O Termo de Declaração de Concordância e Veracidade, pode ser assinado de forma manual, digital, ou com certificação digital;
4. Envio de documento digitalizado no qual conste CPF;
5. Autorretrato (selfie) segurando o documento de identificação (somente para o preenchimento manual do Termo de Concordância e Veracidade);
6. Cópia digitalizada de procuração, termo de posse, ata ou outro documento digitalizado caso o Usuário Externo esteja representando alguma organização pública ou privada;
7. Envie a documentação para: [marcos.ferreira@agricultura.mg.gov.br](mailto:marcos.ferreira@agricultura.mg.gov.br);
8. Após liberação de cadastro, realizar o acesso através do link: [https://www.sei.mg.gov.br/sei/controlador\\_externo.php?acao=usuario\\_externo\\_logar&id\\_orgao\\_acesso\\_externo=0](https://www.sei.mg.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=usuario_externo_logar&id_orgao_acesso_externo=0).

Para que seja possível comparar, no Estado do Piauí, onde é público o acesso aos documentos que integram os processos de regularização de territórios tradicionais, basta informar o número do processo no SEI que instantaneamente o cidadão acessa o processo na íntegra, com todos os documentos, independentemente da criação de um “usuário externo”.

De acordo com o *Manual de Usuário - SEI* (MINAS GERAIS, 2023), disponibilizado

---

7. Coordenação de Desenvolvimento Agrário/BA, Secretaria de Estado de Agricultura, Pecuária e Abastecimento/MG e Instituto de Terras do Piauí/PI.

8. Nota Técnica localizada no Processo SEI nº 1230.01.0007394/2021-59, que trata da regularização fundiária da comunidade quilombola Vila de São João, localizada em Berizal/MG.

pela Secretaria de Planejamento e Gestão do Estado de Minas Gerais, ao criar um documento no sistema é possível escolher o nível de acesso dele, cujas opções são: sigiloso, restrito ou público. Nas observações sobre o nível de acesso, o Manual de Usuário - SEI informa que em geral deve ser selecionada a opção *público*.

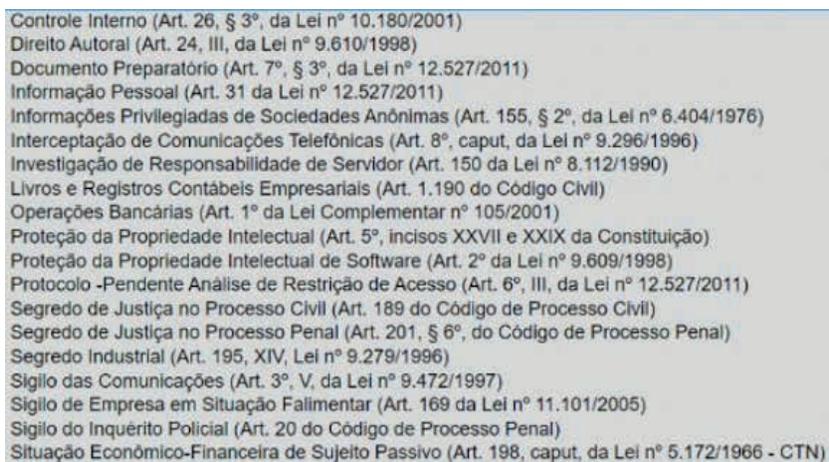
No mesmo sentido são as orientações verificadas no site da Universidade Federal de Juiz de Fora (UFJF) sobre o uso do SEI, que informa o seguinte:

A fim de fazer cumprir a principal diretriz da Lei de Acesso à Informação - LAI 12.527 que é a publicidade e a transparência das informações, é orientado que, em regra, o nível de acesso seja sempre público. A restrição ou o sigilo, só deverão ser utilizados nos casos em que exista alguma fundamentação legal para tal.

Para se criar um processo ou documento restrito ou sigiloso no SEI é obrigatório definir qual o seu embasamento legal por meio do campo "Hipótese Legal", que já lista os possíveis critérios contidos na LAI 12.527 e em outras leis. Por esse motivo, um usuário do sistema não poderá escolher os níveis restrito ou sigiloso apenas a seu próprio critério, podendo nesse caso até incorrer em descumprimento das leis.

Ao criar um processo com nível de restrição de acesso, todos os documentos nele inseridos, independentemente de serem públicos ou não, assumirão o comportamento do maior nível de restrição de acesso. Mesmo assim, é importante que o usuário sempre indique o nível de acesso de todos os documentos, dependendo da informação neles contida, evitando restringir o acesso do processo como um todo. (UNIVERSIDADE FEDERAL DE JUIZ DE FORA, 2020).

Sobre as opções de *acesso restrito* e de *acesso sigiloso*, o site mencionado informa ainda que as justificativas estão previamente definidas no próprio SEI, cabendo ao usuário interno (servidor público) selecionar aquela cuja justificativa legal se aplica ao caso:



Controle Interno (Art. 26, § 3º, da Lei nº 10.180/2001)
Direito Autoral (Art. 24, III, da Lei nº 9.610/1998)
Documento Preparatório (Art. 7º, § 3º, da Lei nº 12.527/2011)
Informação Pessoal (Art. 31 da Lei nº 12.527/2011)
Informações Privilegiadas de Sociedades Anônimas (Art. 155, § 2º, da Lei nº 6.404/1976)
Interceptação de Comunicações Telefônicas (Art. 8º, caput, da Lei nº 9.296/1996)
Investigação de Responsabilidade de Servidor (Art. 150 da Lei nº 8.112/1990)
Livros e Registros Contábeis Empresariais (Art. 1.190 do Código Civil)
Operações Bancárias (Art. 1º da Lei Complementar nº 105/2001)
Proteção da Propriedade Intelectual (Art. 5º, incisos XXVII e XXIX da Constituição)
Proteção da Propriedade Intelectual de Software (Art. 2º da Lei nº 9.609/1998)
Protocolo -Pendente Análise de Restrição de Acesso (Art. 6º, III, da Lei nº 12.527/2011)
Segredo de Justiça no Processo Civil (Art. 189 do Código de Processo Civil)
Segredo de Justiça no Processo Penal (Art. 201, § 6º, do Código de Processo Penal)
Segredo Industrial (Art. 195, XIV, Lei nº 9.279/1996)
Sigilo das Comunicações (Art. 3º, V, da Lei nº 9.472/1997)
Sigilo de Empresa em Situação Falimentar (Art. 169 da Lei nº 11.101/2005)
Sigilo do Inquérito Policial (Art. 20 do Código de Processo Penal)
Situação Econômico-Financeira de Sujeito Passivo (Art. 198, caput, da Lei nº 5.172/1966 - CTN)

Figura 4 - Justificativas disponíveis no SEI para restringir acesso a um documento

Fonte: Universidade Federal de Juiz de Fora (2020).

Comprometer investigação, fiscalização em andamento (Art. 23, inciso VII da Lei nº 12527)  
Por em risco a defesa e a soberania nacional (Art. 23, inciso I da Lei nº 12527)  
Risco à estabilidade financeira, econômica do País (Art. 23, inciso IV da Lei nº 12527)  
Risco a negociações ou relações internacionais (Art. 23, inciso II da Lei nº 12527)  
Risco a planos ou operações das Forças Armadas (Art. 23, inciso V da Lei nº 12527)  
Risco à projetos de pesquisa e des. científico (Art. 23, inciso VI da Lei nº 12527)  
Risco a segurança de instituições e autoridades (Art. 23, inciso VII da Lei nº 12527)  
Risco a vida, segurança ou saúde da população (Art. 23, inciso III da Lei nº 12527)

Figura 5 - Justificativas disponíveis no SEI para impor sigilo a um documento

Fonte: Universidade Federal de Juiz de Fora (2020).

A consulta pública aos processos administrativos de regularização fundiária de territórios tradicionais em MG não informa o motivo de **todos os documentos** desses processos estarem indisponíveis ao público que não possui cadastro como usuário externo. Essa situação inviabiliza analisar se as justificativas indicadas no SEI são de fato legítimas.

Esse caminho percorrido para conseguir acessar informações públicas, demonstra que o SEI ainda não cumpre com um dos seus objetivos, que é facilitar o acesso do cidadão às instâncias administrativas, como dito anteriormente.

No caso dos Estados de Minas Gerais e do Piauí, os órgãos públicos disponibilizaram listas com os números dos processos administrativos referentes à regularização fundiária de territórios tradicionais. Assim, de posse desses números foi possível buscar pelos processos no sistema eletrônico e verificar a situação de cada um.

Com relação ao Estado da Bahia, a análise restou parcialmente comprometida, visto que apesar da formalização do pedido para acesso às informações, nos termos da Lei Federal nº 12.527/2011, a Coordenadoria de Desenvolvimento Agrário (CDA) não disponibilizou os números dos processos administrativos, o que impossibilitou a busca dos mesmos. Porém, considerando que a presente pesquisa tem como objetivo geral analisar a repercussão da Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais - PNPCT, as informações obtidas sobre a regularização fundiária das comunidades de fundos e fechos de pastos apresentará um recorte sobre a situação do Estado da Bahia, conforme se verá a seguir.

### 3.3 ANÁLISE AMOSTRAL DO ESTADO DA BAHIA

O *primeiro levantamento de dados* informa que o Estado da Bahia possui normas sobre a regularização fundiária de territórios 1) remanescentes de quilombos, 2) fundos e fechos de pasto<sup>9</sup>, e 3) povos de terreiros de religiões afro-brasileiras.<sup>10</sup> Ou seja, o Estado da Bahia delimitou expressamente quais categorias identitárias serão atendidas, diferentemente do que ocorre nos Estados de Minas Gerais e do Piauí, que possuem

9. Lei Estadual nº 12.910/2013.

10. Decreto Estadual nº 15.671/2014.

normas abertas, seguindo o Decreto Federal nº 6.040/2007.

Apesar da delimitação verificada nas normativas, o Relatório 2 - Estudos Básicos (BAHIA, 2012), elaborado para subsidiar o Plano Estadual de Habitação e Regularização Fundiária do Estado da Bahia, informa a existência das seguintes categorias identitárias: 1) Comunidades Indígenas; 2) Comunidades Quilombolas; 3) Comunidades de Pesqueiros e Marisqueiros; 4) Comunidades Extrativistas; 5) Comunidades Ciganas; 6) Comunidades de Fundo e Fecho de Pasto; 7) Comunidades de Geraizeiros; 8) Comunidades de Terreiro.

Considerando o que é praticado pelo Estado da Bahia, seriam analisados os processos administrativos de regularização fundiária de territórios de fundos e fechos de pasto, bem como de povos de terreiros de religiões afro-brasileiras, em observância aos objetivos desta pesquisa. Porém, como informado anteriormente, a Coordenação de Desenvolvimento Agrário (CDA) não disponibilizou as informações necessárias à análise. Entretanto, forneceram uma lista elencando especificamente as comunidades localizadas em áreas com incidência de empresas que produzem energia eólica no Estado da Bahia.

Diante das informações disponibilizadas, busquei compreender então a demanda das comunidades de fundos e fechos de pasto, e os conflitos de interesses existentes entre elas e as empresas mencionadas anteriormente.

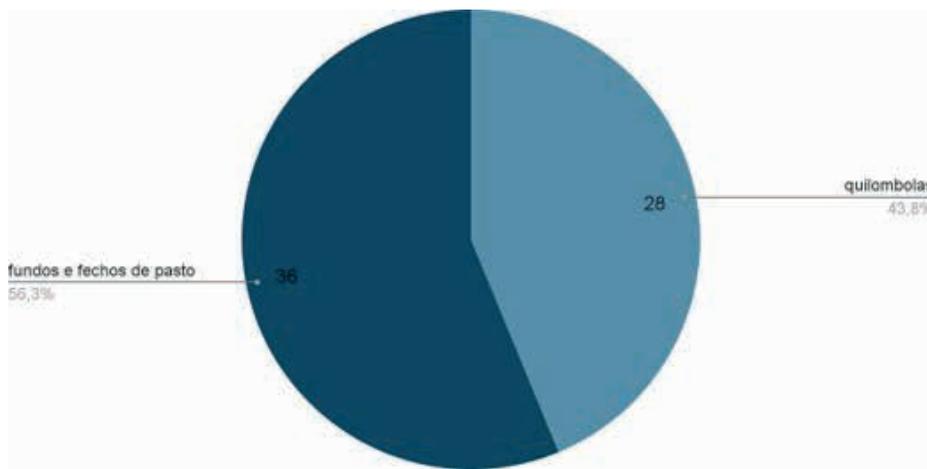


Gráfico 5 - Comunidades localizadas em áreas com incidência de empresas que produzem energia eólica no Estado da Bahia

Fonte: elaborado pela autora a partir dos dados obtidos durante a pesquisa.

Nº	MUNICÍPIOS
1	Gentio do Ouro
2	Brotas de Macaúbas
3	Sobradinho
4	Sento Sé
5	Mirangaba
6	Macururé
7	Barra do Mendes
8	Canudos
9	Jeremoabo

Tabela 11 - Municípios onde se concentram as comunidades de fundos e fechos de pasto cujos territórios têm incidência de empresas produtoras de energia eólica

Fonte: elaborada pela autora a partir dos dados obtidos durante a pesquisa.

O Mapeamento das Comunidades de Fundos e Fechos de Pasto (CFFP) no estado da Bahia (UNIVERSIDADE FEDERAL DA BAHIA, 2020) foi realizado pelo Grupo de Pesquisa Geografar, vinculado ao Programa de Pós-Graduação em Geografia da Universidade Federal da Bahia (UFBA).<sup>11</sup> O documento informa que a Secretaria de Estado de Promoção da Igualdade Racial (SEPROMI) recebeu 966 (novecentos e sessenta e seis) pedidos de certificação de comunidades de fundos e fechos de pasto, sendo que 611 (seiscentas e onze) foram certificadas até a publicação do Mapeamento (UNIVERSIDADE FEDERAL DA BAHIA, 2020).

Com relação à emissão de contratos de concessão de direito real de uso - CDRU, o que pressupõe processos administrativos de regularização fundiária finalizados, o Mapeamento informa que haviam 628 (seiscentos e vinte e oito) registros de solicitações na Coordenação de Desenvolvimento Agrário - CDA. Desse total de solicitações, 141 (cento e quarenta e uma) comunidades teriam sido contempladas com contratos (CDRU), e 111 (cento e onze) com títulos de propriedade emitidos a favor de Associações Comunitárias.

11. Contrato no 014/2017 celebrado entre a Universidade Federal da Bahia (UFBA) e a Secretaria de Promoção Pela Igualdade Racial (SEPROMI), através da Coordenação de Políticas para as Comunidades Tradicionais (CPCT), em 07/11/2017.

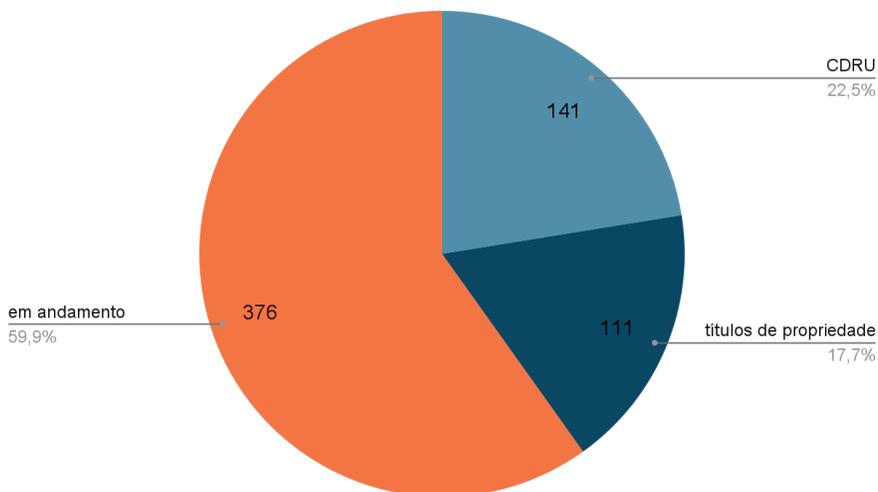


Gráfico 6 - Territórios de fundos e fechos de pasto regularizados pelo Estado da Bahia

Fonte: elaborado pela autora a partir dos dados obtidos durante a pesquisa.

Não foi possível verificar se as comunidades de fundos e fechos de pasto, cujos territórios têm incidência de empresas produtoras de energia eólica, tiveram suas posses regularizadas. No entanto, merece comentários a Instrução Normativa Conjunta SDE/SDR/CDA/PGE 01/2020 e seus anexos, que dispõem sobre os procedimentos de regularização fundiária em terras devolutas estaduais com potencial de geração de energia eólica.

Para esta pesquisa, o mais importante a ser considerado da Instrução Normativa mencionada é que as terras devolutas com potencial de geração de energia eólica deverão ser regularizadas pela CDA, o que permite verificar se as áreas de interesse das empresas coincidem com territórios tradicionais reivindicados por comunidades remanescente de fundos e fechos de pasto. Feita a regularização dos territórios tradicionais, as áreas remanescentes poderão ser concedidas às empresas que obtiverem autorização para geração de energia elétrica emitida pela União.

A Instrução Normativa é composta por anexos que regulamentam os procedimentos informados na mesma, e trazem definições importantes de serem compreendidas, pois são alvo de questionamentos por parte da sociedade civil. O Anexo I, por exemplo, dispõe em seu item 3.3 que caberá à empresa interessada identificar a existência de conflitos e também de povos e comunidades tradicionais na área do empreendimento, fatos que devem ser comunicados à CDA para providências. Além disso, a descrição dos limites das ocupações existentes também deve ser feita pela empresa, o que a princípio indica uma confiabilidade do Estado da Bahia nas informações que serão prestadas (BAHIA, 2020).

A análise da normativa e seus anexos permite verificar que o Estado da Bahia busca otimizar a parceria com as empresas de geração de energia eólica, compartilhando com

elas competências que originalmente são do Estado. Se as ocupações de terras devolutas já tivessem sido regularizadas, não seria necessário incluir nas atribuições das empresas a elaboração de determinadas peças técnicas, como o geocadastro das comunidades de fundos e fechos de pasto.

Ainda sobre o compartilhamento de competências, o item 3.3.4 dispõe que além do geocadastro, as empresas farão também os relatórios circunstanciados e laudos das comunidades de fundos e fechos de pastos, bem como de comunidades remanescentes de quilombos (BAHIA, 2020). Originalmente, tais relatórios devem ser elaborados pela CDA, conforme normas estaduais sobre regularização fundiária desses territórios tradicionais localizados em terras públicas e devolutas. Ou seja, para além do acompanhamento do que for elaborado pelas empresas, restará à CDA apenas a instauração do processo discriminatório administrativo e a arrecadação sumária das terras devolutas, para posterior destinação.

Por fim, o item 3.7 do Anexo I (BAHIA, 2020) dispõe que o Termo de Compromisso será firmado entre o Estado da Bahia e a empresa interessada, somente se houver anuência de todos os ocupantes identificados no processo discriminatório ou de arrecadação sumária. Porém, caso existam contratos de arrendamentos ou instrumentos similares, a empresa poderá apresentá-los em substituição à anuência dos ocupantes de terras devolutas. Ou seja, se as empresas entrarem em acordo com os ocupantes, e, mediante pagamento a eles, firmarem contratos para viabilizar a implantação das usinas de geração de energia eólica, esses contratos podem ser apresentados perante o Estado da Bahia para comprovar a anuência dos ocupantes com o empreendimento.

Essa Instrução Normativa foi questionada pela sociedade civil, e aqui cito a Análise da Instrução Normativa nº 01/2020 (BAHIA, 2020), publicada pela Associação Estadual Fundo e Fecho de Pasto em 7 de agosto de 2020. Em síntese, questionaram o fato da normativa ter sido publicada sem que o Estado da Bahia realizasse a consulta prévia às comunidades, nos termos da Convenção nº 169 da OIT, questão que permanece sem regulamentação no caso também da implementação dos empreendimentos. De igual modo, o papel secundário da CDA nos processos foi questionado, assim como a ausência de participação da SEPRMI.

### **3.4 ANÁLISE AMOSTRAL DO ESTADO DE MINAS GERAIS**

Os processos administrativos de regularização fundiária de territórios tradicionais em Minas Gerais estão atualmente sob a gestão da Secretaria de Estado da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (SEAPA), que substituiu a Secretaria de Estado de Desenvolvimento Agrário (SEDA). A tramitação acontece no Sistema Eletrônico de Informações - SEI/MG, de onde foram retiradas as informações que serão apresentadas a seguir.

Até o mês de outubro de 2022, quando o segundo levantamento de dados desta

pesquisa foi realizado, haviam sido instaurados 32 (trinta e dois) processos administrativos de regularização fundiária de territórios tradicionais. Desses, 14 (quatorze) processos foram originalmente instaurados em 2018, após a publicação da Resolução SEDA nº 39, que regulamentou o procedimento para elaboração do relatório técnico de identificação e delimitação territorial - RTID.

É importante ressaltar que um dos processos originalmente instaurados em 2018, referente às comunidades quilombolas do município de Virgem da Lapa (MINAS GERAIS, 2018), foi desmembrado em outros 13 (treze) processos no ano de 2020. Além disso, 03 (três) processos foram reabertos com outros números em 2019.

Ou seja, dos 32 (trinta e dois) processos em curso, apenas 05 (cinco) são demandas de fato recentes no SEI. Portanto, fica evidente que a publicação da Resolução SEDA nº 39/2018 possibilitou o registro e a visualização de demandas que estavam historicamente represadas, cuja justificativa era a ausência de procedimentos. No Gráfico 7, a seguir, é possível visualizar essas movimentações descritas:

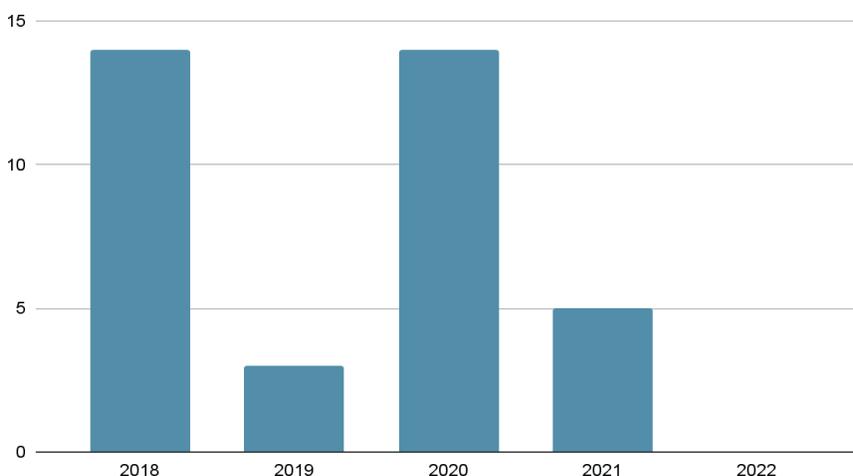


Gráfico 7 - Quantidade de processos administrativos de regularização fundiária de territórios tradicionais instaurados pela SEDA/SEAPA

Fonte: elaborada pela autora a partir dos dados obtidos durante a pesquisa.

Esse fato permite verificar também que em MG os processos administrativos foram instaurados somente depois de regulamentado o procedimento para elaboração do RTID através da Resolução SEDA nº 39/2018. Ou seja, a existência prévia da Lei 21.147/2014, que instituiu a Política Estadual para o Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais de Minas Gerais, bem como do Decreto 47.289/2017, que a regulamentou e dispôs sobre o processo administrativo, não foram suficientes para fazer com que o Estado tomasse as providências cabíveis para assegurar o direito territorial às

comunidades.

A análise das informações permite verificar ainda que 75% (setenta e cinco por cento) dos processos administrativos têm como última movimentação o envio de Ofícios pela SEAPA às comunidades solicitando que complementem informações. A maioria das solicitações foi enviada ainda no primeiro semestre do ano de 2022, e aparentemente as comunidades não responderam, o que justificaria os processos estarem parados. Porém, uma análise mais detida permite verificar que essa movimentação processual cria uma imagem distorcida da realidade, conforme se verá na argumentação a seguir.

De início é fundamental atentar para o fato da comunicação da SEAPA com as comunidades ter sido realizada através do envio de Ofícios por e-mail, ainda que todas as comunidades estejam localizadas na zona rural, o que prejudica o acesso à internet. Não há no sistema o registro de tentativas de contato através de ligações telefônicas, envio de correspondência física, busca de diálogo com entidades parceiras das comunidades, solicitação de apoio a órgãos públicos que tenham escritórios regionais, ou outros meios de comunicação que sejam de mais fácil acesso para as comunidades.

Nesse sentido, é importante notar também a ausência de trabalhos de campo da SEAPA nas comunidades. Apesar dessa incursão não ser obrigatória antes do início da elaboração do RTID, a SEAPA dispõe da estrutura necessária para realizar esse tipo de atividade, o que contribuiria no processo de diálogo e resolução de pendências.

Um argumento que pode ser utilizado para justificar a inércia nos processos administrativos em análise, é a suspensão temporária dos prazos processuais em 2020, no contexto da pandemia do Covid-19. Nesse sentido, foi juntado em todos os processos administrativos de regularização fundiária de territórios tradicionais um Despacho de 07 de abril de 2020, informando sobre a publicação do Decreto Estadual nº 47.890/2020, cujos efeitos perduraram até o dia 15 de setembro de 2020, conforme Decreto Estadual nº 48.031/2020.

O Gráfico 8 a seguir apresenta a situação do andamento dos processos administrativos de regularização fundiária de territórios tradicionais em MG, informando aqueles que aguardam as comunidades darem retorno sobre solicitações feitas pela SEAPA, e aqueles que aguardam a SEAPA dar encaminhamento:

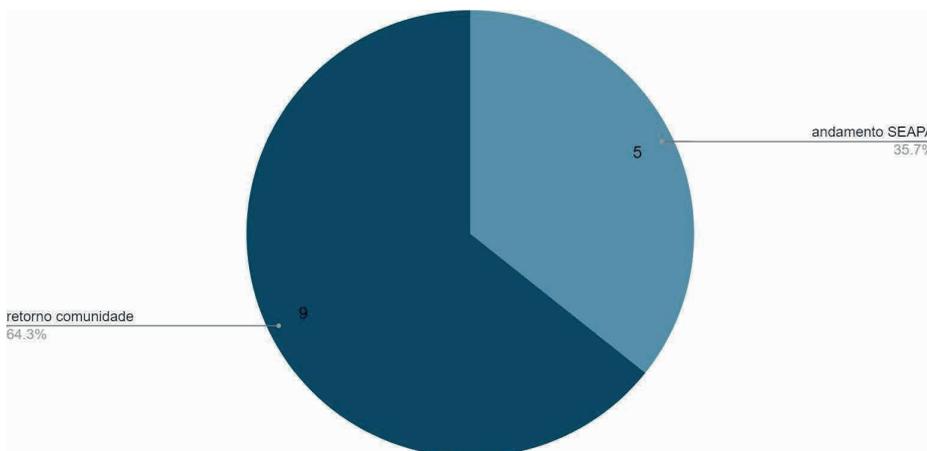


Gráfico 8 - Processos administrativos de regularização fundiária de territórios tradicionais em MG que aguardam retorno das comunidades ou andamento pela SEAPA - exceto quilombolas e indígenas

Fonte: elaborado pela autora a partir dos dados obtidos durante a pesquisa.

Retomando a questão da instrução processual, verifica-se que poderão ser solicitadas às comunidades informações complementares, conforme Art. 7º, parágrafo único da Resolução SEDA nº 39. Essas informações complementares dizem respeito aos documentos dispostos no Art. 8º do Decreto Estadual nº 47.289/2017, mas o que se verifica nos Ofícios enviados às comunidades é que a Comissão Permanente da SEAPA extrapola o que é de direito requerer.

Na Tabela 12 comparei o que dispõe a norma e o que foi solicitado pela SEAPA através do Ofício SEAPA/URTC nº 19/2022, direcionado à Associação Quilombola Braço Forte. Os Ofícios enviados às outras comunidades também foram analisados, e o teor é basicamente o mesmo:

DOCUMENTOS ELENCADOS NO ART.8º DO DECRETO ESTADUAL Nº 47.289/2017	DOCUMENTOS SOLICITADOS PELA SEAPA ÀS COMUNIDADES, MEDIANTE OFÍCIO
Obrigatório:	Possibilidade de complementação:
I – perímetro do território pleiteado, com suas características e confrontações, certas ou aproximadas, aproveitando, em princípio, os limites e acidentes naturais; II – listagem das ocupações de comunitários ou não comunitários dentro do território; III – apresentação do Cadastro Ambiental Rural – CAR.	I - informação da metragem da área ocupada pela comunidade; II - mapa, memorial descritivo, imagem de satélite ou croqui do perímetro do território, com suas características e confrontações, certa ou aproximada; III - cópia de eventual Cadastro Ambiental Rural – CAR; IV - documentos comprobatórios de posse ou propriedade por parte da comunidade ou de terceiros; V - cópia de eventuais processos ou decisões judiciais de ação possessória ou discriminatória do imóvel; e VI - cópia de eventuais relatórios técnicos de identificação ou caracterização do território ou tese de dissertação com o histórico cultural e social de caráter etnográfico da comunidade requerente e demais documentos que entenda cabíveis.
Complementar:	
I – a apresentação de imagem de satélite, memorial descritivo e características físicas e geográficas do território; II – documentos comprobatórios de posse ou propriedade por parte dos comunitários.	

Tabela 12 - Comparação entre o disposto na norma e o que tem sido solicitado pela SEAPA às comunidades

Fonte: elaborada pela autora a partir dos dados obtidos durante a pesquisa.

Os Ofícios solicitam às comunidades a verificação da **possibilidade** de complementação de informação, ou seja, não impõem uma obrigatoriedade de resposta com todos os documentos mencionados. Apesar disso, é importante observar que os documentos que têm sido solicitados às comunidades na verdade devem ser elaborados pela SEAPA, visto que, conforme Art. 12 da Resolução SEDA nº 39, trata-se de documentos que deverão compor o RTID, cuja elaboração é de competência desse órgão<sup>12</sup>:

Art. 12, § 3º - O RTID deverá ser produzido pela Secretaria de Estado de Desenvolvimento Agrário, que poderá estabelecer parcerias ou convênios, celebrar acordos de cooperação técnica, contratos e outros instrumentos que viabilizem a disponibilização e elaboração de peças técnicas que possam integrar o relatório. (MINAS GERAIS, 2018).

Ainda de acordo com o Art. 12 mencionado, o RTID será composto pelas seguintes peças técnicas: a) levantamento histórico e cultural; b) levantamento fundiário; c) planta e memorial descritivo, d) cadastro das famílias; e) nota jurídica. Portanto, o que tem sido solicitado às comunidades na verdade é dever da SEAPA elaborar. Porém, pela análise dos processos é possível verificar que o órgão tem buscado obter peças técnicas não só com as comunidades, mas também com o Instituto Brasileiro de Colonização e Reforma Agrária - INCRA.

Nos casos em que peças técnicas foram fornecidas pelo INCRA, nota-se que mesmo após a juntada dos documentos no sistema, os processos permanecem sem movimentação interna. Nestes casos, o próximo passo seria a SEAPA encaminhar a elaboração das

12. Com a extinção da Secretaria de Estado de Desenvolvimento Agrário - SEDA, a SEAPA absorveu as suas competências.

peças técnicas faltantes, mas até a data em que os processos foram consultados para esta pesquisa, isso não havia sido feito. Portanto, o fornecimento de peças técnicas não necessariamente garante agilidade no andamento do processo.

Uma característica de parte das comunidades demandantes é a autodefinição das mesmas como pertencentes a mais de uma categoria identitária. Assim, as apanhadoras de flores sempre vivas são também quilombolas, assim como as vazanteiras e pesqueiras. Esses casos de identidades múltiplas e simultâneas foram considerados nesta pesquisa, enquanto aqueles cuja identificação é apenas como quilombola ou indígena foram desconsiderados.

Em atenção ao objetivo geral da pesquisa, que, em síntese, busca dar visibilidade às repercussões da Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais - PNPCT<sup>13</sup>, no Gráfico 9 a seguir é apresentado um panorama geral e no Gráfico 10 um recorte específico, de modo a visualizar os novos sujeitos de direitos, que se reconhecem como categorias identitárias que extrapolam a de indígenas e de quilombolas:

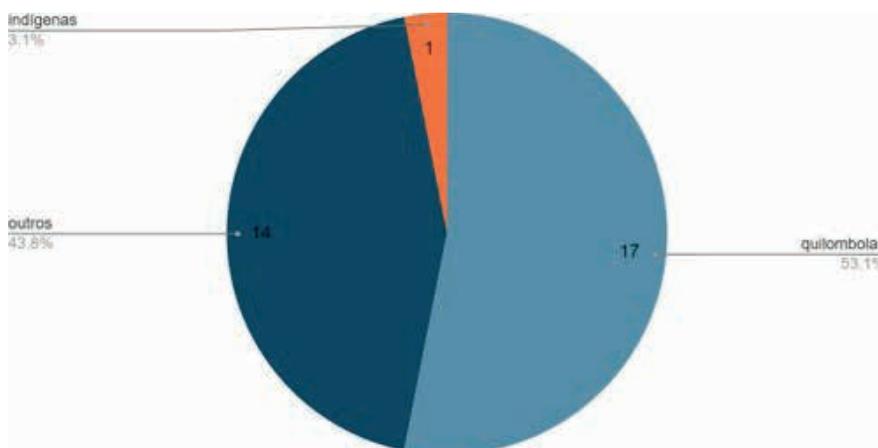


Gráfico 9 - Categorias identitárias observadas nos processos administrativos de regularização fundiária em MG

Fonte: elaborado pela autora a partir dos dados obtidos durante a pesquisa.

13. Instituída pelo Decreto Federal nº 6.040, de 07 de fevereiro de 2007.

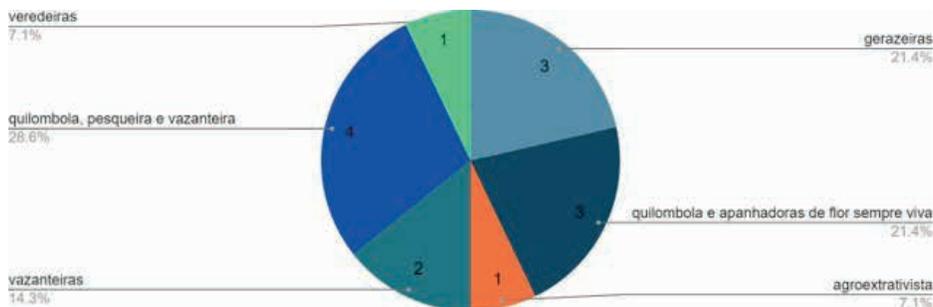


Gráfico 10 - Categorias identitárias observadas nos processos administrativos de regularização fundiária em MG - exceto estritamente quilombolas e indígenas

Fonte: elaborado pela autora a partir dos dados obtidos durante a pesquisa.

Apesar do início da tramitação dos processos de regularização fundiária de territórios tradicionais em MG remontar ao ano de 2018, até o mês de outubro de 2022 nenhum processo havia sido concluído, portanto, nenhuma comunidade tradicional foi titulada pelo Estado.

Uma possibilidade trazida pela Resolução SEDA nº 39/2018 é a afetação das áreas reivindicadas através da publicação de um decreto de interesse social:

Art. 8º - A qualquer tempo, em se constatando que existe risco à segurança da posse do povo ou comunidade tradicional, a Secretaria de Estado de Desenvolvimento Agrário -SEDA- encaminhará minuta de decreto à Secretaria de Casa Civil e Relações Institucionais afetando a área para fins de interesse social.

§1o Deverá constar, em anexo, formulário de exposição de motivos preenchido; manifestação fundamentada da Assessoria Jurídica ou Procuradoria; manifestação de todos os órgãos com competências afetas à matéria do ato normativo proposto; bem como cópia completa do procedimento administrativo.

§2o Após publicação do Decreto, a Secretaria de Estado de Desenvolvimento Agrário realizará em os procedimentos visando a regularização fundiária do povo ou comunidade tradicional com outorga do título que

será concedido em caráter gratuito, inalienável, coletivo e indivisível por prazo indeterminado, beneficiando gerações futuras. (MINAS GERAIS, 2018).

Essa medida poderia ser utilizada como forma de garantir a posse das comunidades sob os territórios enquanto o processo de regularização fundiária não é concluído. Porém, a análise dos processos administrativos permite verificar que essa medida não tem sido adotada.

### 3.5 ANÁLISE AMOSTRAL DO ESTADO DO PIAUÍ

Os processos administrativos de regularização fundiária de territórios tradicionais no Piauí estão sob a gestão do Instituto de Terras do Piauí - INTERPI, vinculado à Secretaria de Estado do Desenvolvimento Rural - SDR. A tramitação acontece no Sistema Eletrônico de Informações - SEI/PI, de onde foram retiradas as informações que serão apresentadas a seguir.

Até o mês de outubro de 2022, quando o segundo levantamento de dados desta pesquisa foi realizado, haviam sido instaurados 153 (cento e cinquenta e três) processos administrativos de regularização fundiária de territórios tradicionais, cuja localização se distribui em 47 (quarenta e sete) municípios.

Conforme verificado nos números dos processos, 69 (sessenta e nove) foram instaurados em 2019, quando publicada a Política de Regularização Fundiária do Estado do Piauí<sup>14</sup>, enquanto 29 (vinte e nove) foram instaurados em 2020, e 55 (cinquenta e cinco) em 2021.

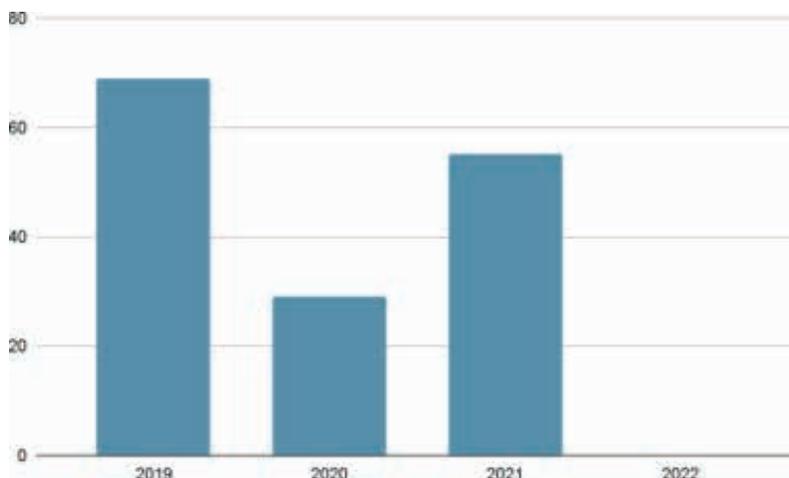


Gráfico 11 - Quantidade de processos administrativos de regularização fundiária de territórios tradicionais instaurados pelo INTERPI

Fonte: elaborado pela autora a partir dos dados obtidos durante a pesquisa.

Chama a atenção o fato do INTERPI ter instaurado processos administrativos de regularização fundiária de territórios tradicionais tendo como base somente a Política de Regularização Fundiária no Estado do Piauí.<sup>15</sup> Ainda que esta tenha dedicado uma Seção<sup>16</sup> ao tema dos territórios tradicionais, a norma não tratou do processo administrativo

14. Lei Estadual nº 7.294, de 10 de dezembro de 2019.

15. Instituída pela Lei Estadual nº 7.294, de 10 de dezembro de 2019.

16. O tema "territórios de povos e comunidades tradicionais" foi tratado na Seção IX, nos Arts. 28, 29 e 30.

correspondente, e mesmo assim foi possível dar encaminhamento às demandas de regularização fundiária.

Valendo-se da experiência com processos administrativos de destinação de terras públicas e devolutas, o INTERPI seguiu a mesma lógica dos processos administrativos de regularização de posses individuais, e, por analogia a normas federais e a experiências de outros Estados, produziu peças técnicas para atender às especificidades das comunidades tradicionais.

Considerando o objetivo geral desta pesquisa, que, em síntese, busca dar visibilidade às repercussões da Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais - PNPCT<sup>17</sup>, no Gráfico 12 a seguir é apresentado um panorama geral e no Gráfico 13 um recorte específico, de modo a visualizar os novos sujeitos de direitos, que se reconhecem como categorias identitárias que extrapolam a de indígenas e de quilombolas:

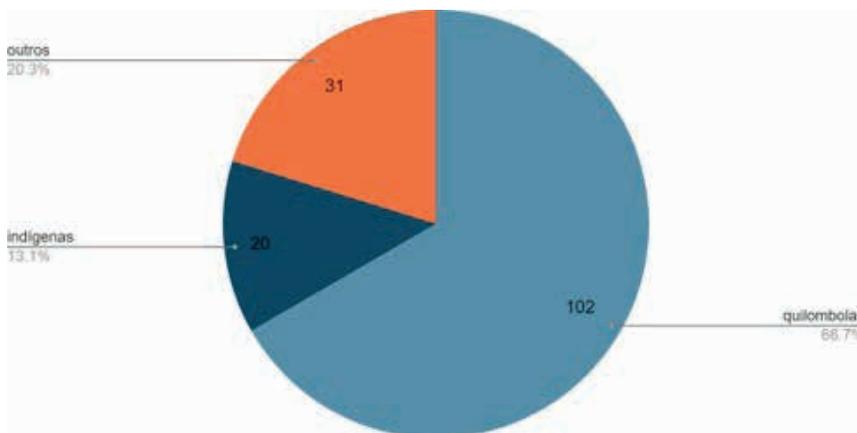


Gráfico 12 - Categorias identitárias observadas nos processos administrativos de regularização fundiária do PI

Fonte: elaborado pela autora a partir dos dados obtidos durante a pesquisa.

Com relação às categorias identitárias, a análise dos processos administrativos permitiu verificar que na maioria dos casos foram juntados documentos que não definem uma categoria específica à qual a comunidade se vincularia. Nesses casos, as comunidades se reconhecem como tradicionais, mas foram identificadas apenas pelo nome da localidade. Isso é reafirmado nos relatórios antropológicos, que caracterizam as comunidades como tradicionais, mas sem informar uma categoria identitária específica.

Apesar disso, nota-se que as comunidades tradicionais se aglomeram em 08 (oito)

17. Instituída pelo Decreto Federal nº 6.040, de 07 de fevereiro de 2007.

municípios específicos<sup>18</sup>, fazendo supor que elas têm semelhanças entre si. Como exemplo, cito as comunidades situadas no município de Gilbués/PI, que das 06 (seis) comunidades tradicionais com processos administrativos de regularização fundiária em curso, 02 (duas) se reconhecem como ribeirinhas e brejeiras, 01 (uma) apenas como brejeira, enquanto as outras 03 (três) não indicaram nenhuma categoria identitária específica.

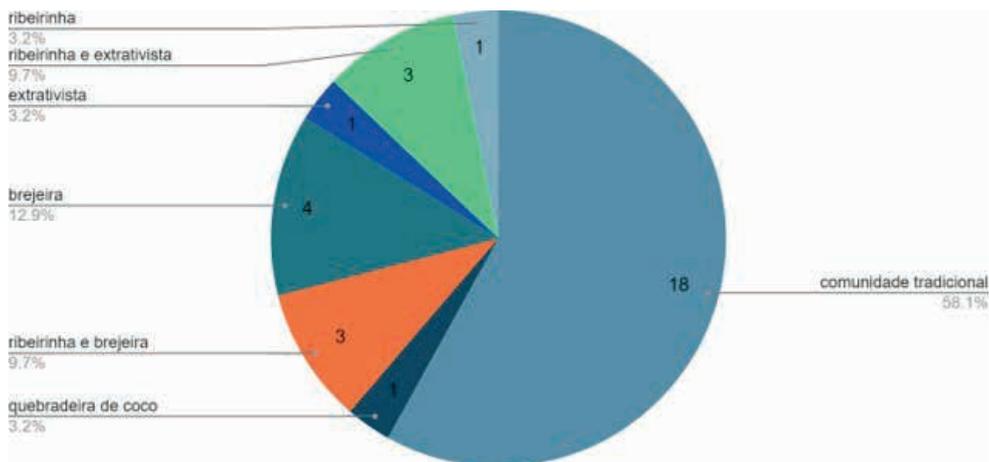


Gráfico 13 - Categorias identitárias observadas nos processos administrativos de regularização fundiária do PI - exceto quilombolas e indígenas

Fonte: elaborado pela autora a partir dos dados obtidos durante a pesquisa.

Das 31 (trinta e uma) comunidades tradicionais - exceto quilombolas e indígenas - com processos administrativos de regularização fundiária em curso no INTERPI, 19 (dezenove) estão localizadas em municípios que pertencem à região do MATOPIBA, ou seja, mais de 60% (sessenta por cento) das comunidades tradicionais:

18. Baixa Grande do Ribeiro, Bom Jesus, Cristino Castro, Esperantina, Gilbués, Redenção do Gurguéia, Santa Filomena, Uruçuí.

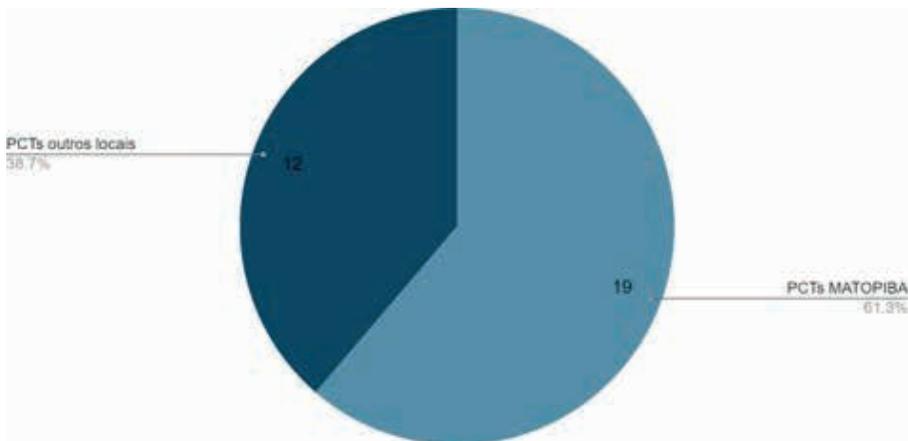


Gráfico 14 - Localização dos povos comunidades tradicionais - PCTs - exceto quilombolas e indígenas

Fonte: elaborado pela autora a partir dos dados obtidos durante a pesquisa.

Esses dados reforçam as informações apresentadas no Capítulo 2, item 2.3 desta pesquisa, onde tratei das disputas existentes na região do Matopiba, e demonstram que o Decreto Federal nº 6.040/2007 tem possibilitado a reivindicação de direitos territoriais por grupos que, na perspectiva da tradicionalidade, até então não tinham respaldo legal.

Apesar dos avanços normativos e da quantidade de processos administrativos de regularização fundiária de territórios tradicionais instaurados nos últimos anos, o dossiê *Na Fronteira da (I)Legalidade: Desmatamento e grilagem no Matopiba* (AGUIAR; BONFIM; CORREIA, 2021) denuncia os anos de omissão estatal e os prejuízos que os processos de grilagem de terras causaram às comunidades ao longo do tempo:

A Serra das Guaribas, por exemplo, chapada localizada na margem esquerda do rio Uruçuí-Preto, que sempre foi território tradicional das comunidades do território de Melancias, como atesta estudo recente do próprio órgão de terras (Interpi), teve suas terras arrecadadas pelo estado, que vendeu 32.667 hectares delas às empresas Aletron Produtos Químicos Ltda., e da Tiamina Agroflorestal Ltda., que venderam posteriormente para a Varig Agropecuária S/A, que transferiu para a Agropecuária Cosmos Ltda., que atualmente se reivindica proprietária. (AGUIAR; BONFIM; CORREIA, 2021, p. 105).

Com relação ao Estado do Piauí, o dossiê apresenta o estudo de caso do *território Melancias*, mencionado na citação anterior, ressaltando uma questão que é fundamental para o êxito dos processos de regularização fundiária dos territórios tradicionais: a arrecadação da terra pelo Estado para que seja possível destiná-la.

Como informado no início deste Capítulo 3, há procedimentos que extrapolam os processos administrativos de regularização fundiária de territórios tradicionais, e, portanto, não foram analisados. Mas o caso da comunidade brejeira Melancias ilustra uma situação que pode impedir o prosseguimento do processo, e por isso quero trazer mais elementos

sobre ele. De acordo com o dossiê, após 30 (trinta) anos cobrando o Estado, enfim foi instaurado o processo administrativo para regularização fundiária do território. Porém, a área reivindicada não havia sido previamente arrecadada pelo Estado, então foi necessário também instaurar uma ação discriminatória administrativa. Como esta aparentemente não estava obtendo êxito, a questão foi judicializada pelo próprio Estado, o que foi questionado pela sociedade civil:

O resultado dessa má instrução administrativa é que a Procuradoria Geral do Estado (PGE) do Piauí ingressou com a ação judicial sem contar com as informações mínimas que apontem os indícios de fraude na constituição das matrículas sobrepostas ao território, como fizemos aqui brevemente. Para complicar ainda mais o desfecho deste grave conflito, a PGE ingressou com as ações (margem direita e esquerda) em agosto de 2020 na vara comum, ao invés da Vara agrária de Bom Jesus [Procuradoria do Interior] (PI). **A ação permanece paralisada por 12 meses** aguardando ser remetida para o lugar correto para sua tramitação. A priorização da demarcação e titulação das áreas em conflito é elemento crucial de uma política fundiária que busque a pacificação social. (DEVASTAÇÃO, 2023, grifo do autor).

Esse caso demonstra uma sucessão de dificuldades que podem ser enfrentadas por muitas comunidades, sobretudo quando o Estado não possui uma política anterior e efetiva de arrecadação de terras devolutas. Assim, além da morosidade no andamento dos processos administrativos de regularização fundiária do território, outros andamentos morosos poderão ser encontrados no caminho.

Do ponto de vista político, importa mencionar que o Estado do Piauí, através do INTERPI e da Corregedoria de Justiça, participam de articulações que buscam atender a interesses diversos, e não raro opostos, na região do Matopiba. Na publicação *Fórum de Corregedores da Justiça do Matopiba - Uma experiência brasileira para a governança responsável da terra e regularização fundiária*, MENEZES (2021) informa que em 2018 a Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura (FAO) contribuiu na criação de um Núcleo de Regularização Fundiária vinculado à Corregedoria Geral da Justiça do Piauí.

A partir dessa experiência, no mesmo ano foi criado o *Fórum Fundiário dos Corregedores Gerais da Justiça do Matopiba*. A publicação informa que essa parceria da FAO com o poder judiciário brasileiro é uma iniciativa inovadora (MENEZES, 2021), e o Estado Piauí seria a vanguarda dessa articulação, tendo em vista que o primeiro Núcleo de Regularização Fundiária foi criado para a Corregedoria de Justiça deste Estado.

Ao tratar do Estado do Piauí, MENEZES (2021) se dedica a mostrar que o Núcleo de Regularização Fundiária consegue dialogar com os grandes produtores agrícolas e também com as comunidades (MENEZES, 2021, p. 12), buscando a *pacificação fundiária* e a *paz no campo*. Com relação aos conflitos judicializados, informa que até o mês de abril de 2020 haviam sido localizados 614 (seiscentos e quatorze) processos referentes ao Matopiba no Estado do Piauí:

Até abril de 2020, a Vara Agrária de Bom Jesus, a 632 km ao Sul da capital Teresina, onde são centralizadas demandas judiciais do MATOPIBA, no Piauí, contava com 614 processos relacionados a este tema. O Desembargador Hilo de Almeida Souza espera boas respostas do Judiciário piauiense, a partir da aplicação da nova lei. (MENEZES, 2021, p. 15).

Além da FAO, o Banco Mundial (BIRD) também é mencionado como um apoiador do Núcleo de Regularização Fundiária da Corregedoria Geral da Justiça do Piauí. Neste caso, foi mencionada a contratação de consultores para a estruturação desse Núcleo, no intuito de apoiar a Corregedoria na modernização dos cartórios (MENEZES, 2021).

Apesar do documento *Fórum de Corregedores da Justiça do Matopiba - Uma experiência brasileira para a governança responsável da terra e regularização fundiária* ter sido editado e publicado pela FAO, e buscar referenciar o trabalho do Fórum nas *Diretrizes Voluntárias para a Governança Responsável da Terra, dos Recursos Pesqueiros e Florestais -DVGT* (MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO, 2015), a narrativa do documento não sinaliza a preferência do atendimento das demandas das comunidades em situação de vulnerabilidade.

Assim, o documento diz da importância agrícola do Matopiba e reforça ao longo do texto o objetivo de reduzir conflitos na região e combater a grilagem de terras. Porém, não são assumidos compromissos no sentido de garantir o direito de posse das comunidades sobre os territórios reivindicados, conforme sistematicamente repetido na DVGT.

Diante disso, a proposta do Fórum parece se aproximar mais de uma atividade de administração da terra do que da governança da terra, visto que esta última incorpora uma dimensão participativa que não necessariamente é observada na construção de sistemas de administração/gestão da terra (FAO/SEAD, 2017). Assim, é possível compreender que as diretrizes não foram assimiladas em sua integralidade, talvez em razão dos limites da competência da Corregedoria Geral da Justiça do Piauí.

Apesar da situação da regularização fundiária de territórios quilombolas não ser objeto desta pesquisa, mas territórios tradicionais nos termos do Decreto Federal nº 6.040/2007, não ignorei o que o contato com os dados do INTERPI apresentou de informação a esse respeito. Conforme se verifica no Gráfico 15 a seguir, dos 102 (cento e dois) processos administrativos de regularização fundiária de territórios quilombolas em tramitação no INTERPI, 65 (sessenta e cinco) deles foram instaurados originalmente pelo INCRA nos anos 2000, mas encaminhados ao órgão estadual a partir do ano de 2019:

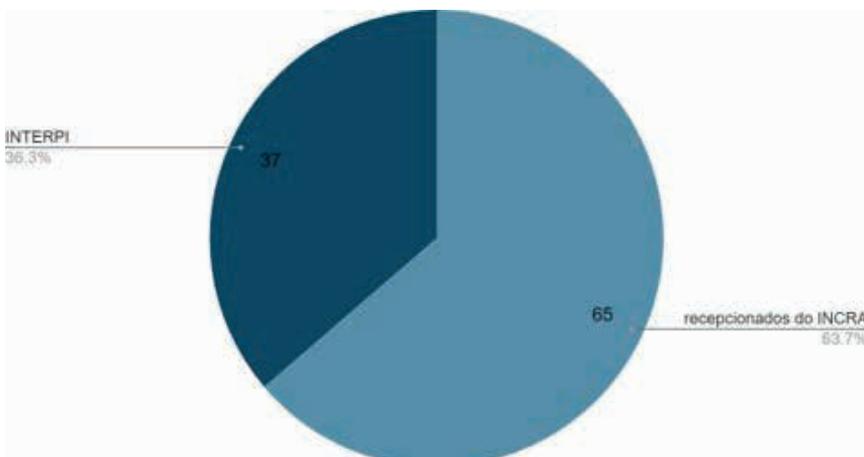


Gráfico 18 - Comparação entre a quantidade de processos de regularização fundiária de territórios quilombolas originalmente instaurados pelo INTERPI e recepcionados por este órgão, mas abertos originalmente pelo INCRA

Fonte: elaborado pela autora a partir dos dados obtidos durante a pesquisa.

No que diz respeito à quantidade de territórios regularizados pelo INTERPI, na Tabela 13 a seguir é possível verificar que dos 14 (quatorze) territórios que foram titulados, apenas 02 (dois) são de comunidades tradicionais, nos termos do Decreto Federal nº 6.040/2007. No caso dessas 02 (duas) comunidades, ambos processos administrativos foram instaurados em 2021 e concluídos no mesmo ano, e 01 (uma) comunidade - Ribeirinha e Brejeira de Salto - está localizada na região do MATOPIBA.

Além disso, a maioria das comunidades que receberam o título de propriedade do território é quilombola, cujo pleito estava em tramitação no INCRA desde o início dos anos 2000. Apesar destes processos não terem sido analisados, é possível supor que eles foram concluídos por já terem peças técnicas elaboradas pelo INCRA e aproveitadas pelo INTERPI, o que possibilitou dar agilidade aos trâmites.

Nº	Nº PROCESSO INCRA	Nº PROCESSO INTERPI	CATEGORIA IDENTITÁRIA	COMUNIDADE	MUNICÍPIO	MATOPIBA
1	54380.001038/ 2004-33	00071.005998/2 019-13	Quilombola	Sítio Velho	Assunção Do Piauí	não
2	-	00071.000150/2 021-12	Comunidade Ribeirinha Brejeira	Salto	Bom Jesus	sim
3	54380.002906/ 2006-64	00071.006012/2 019-22	Quilombola	Volta do Campo Grande	Campinas do Piauí	não
4	54380.001033/2 004-19	00071.008531/2 019-25 00071.006004/2 019-86	Quilombola	Olho d'água dosNegros (antes era "dos Pires")	Esperantina	não
5	-	0071.002121/20 21-95	Comunidade Tradicional Quebradeiras de Coco	Coité	Esperantina	não
6	54380.001386/ 2014-82	00071.005828/2 019-39	Quilombola	Queimada Grande	Isaías Coelho	não
7	54380.002904/ 2006-75	00071.006024/2 019-57	Quilombola	Morrinho	Isaías Coelho	não
8	54380.002908/ 2006-53	00071.006021/2 019-13	Quilombola	Fazenda Nova	Isaías Coelho	não
9	54380.002903/ 2006-21	00071.005826/2 019-40	Quilombola	Sabonete	Isaías Coelho	não
10	-	00071.006277/2 020-64	Quilombola	Riacho Fundo	Isaías Coelho	não
11	54380.002421/ 2007-51	00071.005870/2 019-50	Quilombola	Marinheiro	Piripiri	não
12	54380.002423/ 2007-41	00071.005924/2 019-87	Quilombola	Vaquejador	Piripiri	não
13	-	00071.003106/2 021-64	Indígena Tabajara	Povo Tabajara	Piripiri	não
14	-	00071.007268/2 020-91	Indígena Kariri	Serra Grande	Queimada Nova	não

Tabela 13 - Comunidades tituladas pelo INTERPI até o mês de outubro de 2022

Fonte: elaborado pela autora a partir dos dados obtidos durante a pesquisa.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

O reconhecimento dos povos e comunidades tradicionais como novos sujeitos de direito ocorreu em um contexto político econômico específico, em que o Estado brasileiro buscava mediar interesses antagônicos, e assim manter grupos diversos na base de apoio do governo federal. Nos anos 2000, a expansão de grandes empreendimentos que pudessem atender à demanda internacional por produtos primários coincide com a publicação de normas reconhecendo os direitos territoriais de grupos que estão historicamente em conflito com os grandes empreendimentos.

Porém, o que se verifica é que o agronegócio e outros segmentos empresariais passaram por um novo ciclo de prosperidade econômica, a exemplo do ocorrido no início da década de 1990, enquanto os povos e comunidades tradicionais não tiveram os seus direitos territoriais regulamentados. Além disso, ao longo do tempo houve uma queda significativa no número de terras indígenas e de comunidades remanescentes de quilombos regularizadas pelo governo federal, ao passo que houve a aproximação deste com setores do agronegócio.

Essa situação colocou para os povos e comunidades tradicionais a necessidade de construir estratégias próprias, como a construção de protocolos de consulta, mapeamentos, e a judicialização dos conflitos. Porém, permanece o distanciamento entre a sociedade civil e os governos, na medida em que as informações públicas referentes aos territórios reivindicados não são compartilhadas de maneira adequada ao entendimento desses grupos, que normalmente estão em situação de vulnerabilidade social.

É certo que a inércia do governo federal, associada à pressão dos povos e comunidades tradicionais, vem tensionando os governos estaduais para que procedam com a regularização fundiária de territórios tradicionais. Porém, se no final da década de 1990 e início dos anos 2000 vários Estados brasileiros publicaram normas sobre a regularização fundiária especificamente de territórios remanescentes de quilombos, o mesmo movimento não é observado quando da publicação do Decreto Federal nº 6.040/2007, que ampliou os beneficiários desse tipo de política.

Assim, apenas os Estados da Bahia, de Minas Gerais e do Piauí publicaram normas específicas sobre regularização fundiária de territórios tradicionais, e que foram regulamentadas. Importa ressaltar que o Ceará, Rio de Janeiro, Amapá, Pará e Roraima mencionam os direitos territoriais dos povos e comunidades tradicionais nas normas estaduais gerais sobre destinação de terras públicas e devolutas (Tabela 10).

No que diz respeito às políticas estaduais que estão sendo executadas, o percurso descrito no Capítulo 3, para que fosse possível acessar informações públicas e então analisá-las, demonstra parte dos percalços que podem ser encontrados no diálogo com a gestão pública. A digitalização dos processos administrativos promete maior agilidade nos trâmites, controle dos atos e publicidade de informações. Porém, na medida em que se

impõe aos interessados um procedimento burocrático para acessá-los, a sociedade civil é desestimulada a solicitar acesso, isso quando chegam a saber que é possível fazer a solicitação.

A indisponibilidade de levantamentos que informem quais processos administrativos estão em curso, o número dos mesmos para consulta, bem como a sua situação, é outra questão verificada em todos os Estados analisados. Ainda sobre a participação social, diz Sano e Montenegro Filho (2014):

Para que o cidadão seja um indutor da melhoria da qualidade do serviço público, porém, faz-se necessária a disponibilização destas informações de forma fácil e inteligível, caso contrário sua participação será cerceada. (SANO; MONTENEGRO FILHO, 2013, p. 44).

Ante o exposto, temos que a participação social é prejudicada pela burocracia e pela ausência de transparência nas informações públicas. Importa ressaltar que sobre a participação social, especificamente no que se refere às questões fundiárias, existem documentos publicados por organismos internacionais que tratam da governança de terras, orientando os Estados signatários a possibilitarem que os cidadãos contribuam nas tomadas de decisões. Como exemplo, cito as *Diretrizes Voluntárias para a Governança Responsável da Terra, dos Recursos Pesqueiros e Florestais - DVGT*, que sobre a participação social dispõe o seguinte:

4.10. Os Estados devem acolher favoravelmente e facilitar a participação dos usuários da terra e dos recursos pesqueiros e florestais, a fim de que sejam totalmente envolvidos em um processo participativo de governança fundiária que inclua, entre outras coisas, a formulação e a implementação das políticas, de leis e de decisões sobre o desenvolvimento territorial, em função dos papéis dos atores estatais e não estatais, em consonância com a legislação nacional. (BRASIL, 2015, p. 30).

5.8 Os Estados e outras partes devem revisar e supervisionar periodicamente os marcos políticos, jurídicos e organizacionais, com o objetivo de mantê-los eficazes. Para melhorar seus serviços e eliminar a corrupção por meio da transparência nos processos e nas tomadas de decisão, os órgãos executores e as autoridades judiciais devem manter contato com a sociedade civil, com os representantes dos usuários e com o público em geral. A informação sobre as mudanças e suas repercussões esperadas deve ser formulada com clareza e divulgada nos idiomas correspondentes. (BRASIL, 2015, p. 32).

Por fim, a pesquisa permitiu verificar ainda que a ausência de normas específicas sobre regularização fundiária de territórios tradicionais não é o maior empecilho à sua efetivação pelos Estados brasileiros, mas a arrecadação de terras públicas e devolutas para posterior destinação. Isso se deve em razão do processo histórico de uso e ocupação do território brasileiro desde o período colonial (século XVI), e que continua privilegiando a legitimação do uso da terra por quem gera lucro ao Estado.

Na análise comparativa entre os processos administrativos dos Estados da Bahia, de Minas Gerais e do Piauí foi possível identificar que este último foi o mais efetivo na

execução das políticas de destinação de terras às comunidades tradicionais, processo que foi iniciado antes mesmo da regulamentação dos procedimentos. Esse desempenho foi possibilitado por uma política anterior de administração de terras do Estado do Piauí, cujas ações discriminatórias estavam mais avançadas, além da vontade política de atender às demandas das comunidades.

Portanto, as diretrizes da gestão governamental também são fatores importantes para o êxito dos processos administrativos de regularização fundiária de territórios tradicionais. Ao mesmo tempo indica uma fragilidade, pois a cada mudança de gestão a demanda é tratada de uma forma diferente, havendo o risco de estagnação ou mesmo retrocesso na execução das políticas.

Aos povos e comunidades tradicionais resta a resistência, inclusive física, para permanecerem nos territórios reivindicados. Apesar da importância do conhecimento sobre os seus direitos e a quem compete efetivá-los do ponto de vista legal, essa dimensão normativa-estatal não dará preferência às suas demandas. Portanto, a mobilização social em torno de estratégias alternativas é que poderá pelo menos manter os direitos que foram conquistados.

## REFERÊNCIAS

ACRE. [Constituição (1989)]. **Constituição do Estado do Acre**. Promulgada em 3 de outubro de 1989, atualizada até a Emenda Constitucional nº 54/2019. Rio Branco: Assembleia Legislativa do Estado do Acre, 2019. Disponível em: [https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/70440/CE\\_AC\\_EC\\_64-2022.pdf?sequen%20ce=11&isAllowed=y](https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/70440/CE_AC_EC_64-2022.pdf?sequen%20ce=11&isAllowed=y). Acesso em: 10 ago. 2021.

ACRE. **Lei nº 1.957, de 4 de dezembro de 2007**. Autoriza o Poder Executivo a realizar a legitimação de posse e a alienação de terras públicas rurais, para efeito de regularização fundiária. Rio Branco: Assembleia Legislativa do Estado do Acre, 2007. Disponível em: <http://www.al.ac.leg.br/leis/wp-content/uploads/2014/09/Lei1957.pdf>. Acesso em: 9 ago. 2021.

ACRE. **Lei nº 2.543, de 4 de janeiro de 2012**. Autoriza o Instituto de Terras do Acre – ITERACRE a demarcar e a expedir título de reconhecimento provisório de posse aos atuais ocupantes de áreas em terras públicas arrecadadas ou em processo discriminatório, para fins de regularização fundiária e ambiental. Rio Branco: Assembleia Legislativa do Estado do Acre, 2012. Disponível em: <http://www.al.ac.leg.br/leis/wp-content/uploads/2014/09/Lei2543.pdf>. Acessado em 9 ago. 2021.

ACRE. **Lei nº 2.840, de 8 de janeiro de 2014**. Dispõe sobre a doação e a venda de áreas de domínio da administração pública direta e indireta, para efeito de regularização fundiária de interesse social. Rio Branco: Assembleia Legislativa do Estado do Acre, 2014. Disponível em: <http://www.al.ac.leg.br/leis/wp-content/uploads/2015/02/Lei2840.pdf>. Acesso em: 9 ago. 2021.

ALAGOAS. [Constituição (1989)]. **Constituição do Estado de Alagoas**. Promulgada em 5 de outubro de 1989, atualizada até a Emenda Constitucional nº 48/2020. Maceió: Assembleia Legislativa do Estado de Alagoas, 2020. Disponível em: [https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/70455/CE\\_AL\\_EC\\_50-2022.pdf?sequen%20ce=5&isAllowed=y](https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/70455/CE_AL_EC_50-2022.pdf?sequen%20ce=5&isAllowed=y). Acesso em: 10 ago. 2021.

ALAGOAS. **Lei nº 4.147, de julho de 1982**. Dispõe sobre o patrimônio fundiário do Estado de Alagoas e a alienação de terras públicas, sobre o processo discriminatório de terras devolutas e dá outras providências. Maceió: Assembleia Legislativa do Estado de Alagoas, 1982. Disponível em: <http://www.iteral.al.gov.br/documentos?task=download.send&id=70&catid=29&m=0>. Acesso em: 10 ago. 2021.

AMAPÁ. [Constituição (1991)]. **Constituição do Estado do Amapá**. Promulgada em 20 de dezembro de 1991, atualizada até a Emenda Constitucional nº 62/2020. Macapá: Assembleia Legislativa do Estado do Amapá, 2020. Disponível em: [http://www.al.ap.gov.br/constituicao\\_estadual\\_amapa.pdf](http://www.al.ap.gov.br/constituicao_estadual_amapa.pdf). Acesso em: 10 ago. 2021.

AMAPÁ. **Lei complementar nº 110, de 15 de janeiro de 2018**. Dispõe sobre as terras públicas e devolutas do Estado, disciplina sua ocupação e dá outras providências. Macapá: Assembleia Legislativa do Estado do Amapá, 2018. Disponível em: <https://leisestaduais.com.br/ap/lei-complementar-n-110-2018-amapa-regulamenta-o-artigo-22-da-lei-complementar-estadual-n-110-de-15-de-janeiro-de-2018-e-dispoe-sobre-os-valores-da-terra-nua-para-fins-de-titulacao-e-regularizacao-fundiaria-das-areas-de-dominio-do-estado-do-amapa>. Acesso em: 9 ago. 2021.

AMAPÁ. **Lei nº 1.505, 23 de julho de 2010**. Dispõe sobre o procedimento para identificação, reconhecimento, delimitação, desintrusão, demarcação e titulação das terras ocupadas por remanescentes das Comunidades Quilombolas do Estado do Amapá. Macapá: Assembleia Legislativa do Estado do Amapá, 2010. Disponível em: [http://www.al.ap.gov.br/pagina.php?pg=buscar\\_legislacao&aba=legislacao&submenu=listar\\_legislacao&especie\\_documento=&ano=&pesquisa=&ndoeB=&n\\_leiB=1505&data\\_inicial=&data\\_final=&orgaoB=&autor=&legislaturaB=](http://www.al.ap.gov.br/pagina.php?pg=buscar_legislacao&aba=legislacao&submenu=listar_legislacao&especie_documento=&ano=&pesquisa=&ndoeB=&n_leiB=1505&data_inicial=&data_final=&orgaoB=&autor=&legislaturaB=). Acesso em: 9 ago. 2021.

AMAZONAS. [Constituição (1989)]. **Constituição do Estado do Amazonas**. Texto promulgado em 05 de outubro de 1989 e atualizado até a Emenda Constitucional nº 130, de 15 de junho de 2022. Manaus: Assembleia Legislativa do Estado do Amazonas, 2022. Disponível em: [https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/70430/CE\\_AM\\_EC\\_130-2022.pdf?sequen ce=11&isAllowed=y](https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/70430/CE_AM_EC_130-2022.pdf?sequen ce=11&isAllowed=y). Acesso em: 10 ago. 2021.

ÁREA de concentração: descrição da área. **Novos Direitos, Novos Sujeitos**: [2023], Universidade Federal de Ouro Preto, Ouro Preto, O programa, Área de Concentração. Disponível em: <http://novosdireitos.ufop.br/area-de-concentracao/>. Acesso em: 5 jan. 2023.

BAHIA. [Constituição (1989)]. **Constituição do Estado da Bahia**. Texto promulgado em 05 de outubro de 1989 e atualizado até a Emenda Constitucional n.º 29, de 26 de agosto de 2022. Salvador: Assembleia Legislativa do Estado da Bahia, 2022. Disponível em: [https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/70433/CE\\_BA\\_EC\\_29-2022.pdf?sequen ce=11&isAllowed=y](https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/70433/CE_BA_EC_29-2022.pdf?sequen ce=11&isAllowed=y). Acesso em: 10 ago. 2021.

BAHIA. **Decreto nº 11.850, de 23 de novembro de 2009**. Institui a Política Estadual para Comunidades Remanescentes de Quilombos e dispõe sobre a identificação, delimitação e titulação das terras devolutas do Estado da Bahia por essas comunidades, de que tratam o Art. 51 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias e da Constituição do Estado da Bahia de 1989. Salvador: Assembleia Legislativa do Estado da Bahia, 2009. Disponível em: <https://governo-ba.jusbrasil.com.br/legislacao/820305/decreto-11850-09>. Acesso em: 10 ago. 2021.

BAHIA. **Decreto nº 15.671, de 19 de novembro de 2014**. Regulamenta o Capítulo III, do Título II, da Lei nº 13.182, de 06 de junho de 2014, que dispõe sobre o Estatuto da Igualdade Racial do Estado da Bahia. Salvador: Assembleia Legislativa do Estado da Bahia, 2014. Disponível em <http://www.legislabahia.ba.gov.br/documentos/decreto-no-15671-de-19-de-novembro-de-2014>. Acesso em: 10 ago. 2021.

BAHIA. **Decreto nº 23.401, de 13 de abril de 1973**. Regulamenta a Lei nº 3.038, de 10 de outubro de 1972. Salvador: Assembleia Legislativa do Estado da Bahia, 1973. Disponível em: <http://www.cda.sdr.ba.gov.br/sites/default/files/2017-07/Decreto%20N%C2%BA%2023401%20de%2013%20de%20abril%20de%201973.pdf>. Acesso em: 11 ago. 2021.

BAHIA. Instrução normativa conjunta SDE/SDR/CDA/PGE 01/2020. Dispõe sobre os procedimentos de regularização fundiária em terras devolutas estaduais com potencial de geração de energia eólica. **Diário Oficial**, Salvador, 1 jul. 2020. Disponível em: <http://www.cda.sdr.ba.gov.br/sites/default/files/2020-07/INSTRU%C3%A7%C3%83O%20NORMATIVA%20-%20C3%81REAS%20ENERGIA%20EOLICA.pdf>. Acesso em: 11 ago. 2021.

BAHIA. Instrução normativa conjunta SDR/CDA/PGE nº 01/2019. Dispõe sobre o procedimento de arrecadação sumária de terras públicas devolutas do Estado da Bahia. **Diário Oficial**, Salvador, Executivo, p. 8, 22 mar. 2019. Disponível em: [http://www.cda.sdr.ba.gov.br/sites/default/files/2019-05/Instru%C3%A7%C3%A3o%20Normativa%20\\_01\\_2019%20Arrecada%C3%A7%C3%A3o%20Sum%C3%A1ria%20de%20Terras\\_0.pdf](http://www.cda.sdr.ba.gov.br/sites/default/files/2019-05/Instru%C3%A7%C3%A3o%20Normativa%20_01_2019%20Arrecada%C3%A7%C3%A3o%20Sum%C3%A1ria%20de%20Terras_0.pdf). Acesso em: 11 ago. 2021.

BAHIA. Instrução Normativa SDR/SEPROMI nº 01/2018. Dispõe sobre o procedimento de regularização fundiária de terras públicas, estaduais, rurais e devolutas ocupadas tradicionalmente por comunidades remanescentes de quilombos do Estado da Bahia. **Diário Oficial**, Salvador, Executivo, p. 14, 22 nov. 2018. Disponível em: [http://www.cda.sdr.ba.gov.br/sites/default/files/2019-05/Instru%C3%A7%C3%A3o%20Normativa%20-%20Quilombolas-%2022.11.2018\\_0.pdf](http://www.cda.sdr.ba.gov.br/sites/default/files/2019-05/Instru%C3%A7%C3%A3o%20Normativa%20-%20Quilombolas-%2022.11.2018_0.pdf). Acesso em: 11 ago. 2021.

BAHIA. **Lei nº 12.910, de 11 de outubro de 2013.** Dispõe sobre a regularização fundiária de terras públicas estaduais, rurais e devolutas, ocupadas tradicionalmente por Comunidades Remanescentes de Quilombos e por Fundos de Pastos ou Fechos de Pastos e dá outras providências. Salvador: Assembleia Legislativa do Estado da Bahia, 2013. Disponível em: <http://www.sepromi.ba.gov.br/arquivos/File/LeiDispoe.pdf>. Acesso em: 10 ago. 2021.

BAHIA. **Lei nº 13.182, de 06 de junho de 2014.** Institui o Estatuto da Igualdade Racial e de Combate à Intolerância Religiosa do Estado da Bahia e dá outras providências. Salvador: Assembleia Legislativa do Estado da Bahia, 2014. Disponível em: <https://leisestaduais.com.br/ba/lei-ordinaria-n-13182-2014-bahia-institui-o-estatuto-da-igualdade-racial-e-de-combate-a-intolerancia-religiosa-do-estado-da-bahia-e-da-outras-providencias>. Acesso em: 10 ago. 2021.

BAHIA. **Lei nº 3.038, de 10 de outubro de 1972.** Dispõe sobre terras públicas e dá outras providências. Salvador: Assembleia Legislativa do Estado da Bahia, 1972. Disponível em: <https://governo-ba.jusbrasil.com.br/legislacao/85821/lei-3038-72>. Acesso em: 10 ago. 2021.

BAHIA. **Portaria nº 0010, de 06 de julho de 2017.** Revoga a Portaria nº 007 de 31 de março de 2014, institui o Cadastro das Comunidades de Fundos de Pasto e Fechos de Pasto do Estado da Bahia, define os procedimentos para a certificação destas comunidades e dá outras providências. Salvador: Secretária de Promoção da Igualdade Racial do Estado da Bahia, 2017. Disponível em: <http://www.sepromi.ba.gov.br/arquivos/File/portaria0010cadastodefundoefechodepasto.pdf>. Acesso em: 10 ago. 2021.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.** Brasília, DF: Presidência da República, [2023]. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 10 ago. 2021.

BRASIL. **Decreto Nº 10.088, de 5 de novembro de 2019.** Consolida atos normativos editados pelo Poder Executivo Federal que dispõem sobre a promulgação de convenções e recomendações da Organização Internacional do Trabalho - OIT ratificadas pela República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Presidência da República, 2019. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2019-2022/2019/Decreto/D10088.htm#art5](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2019/Decreto/D10088.htm#art5). Acesso em: 10 set. 2021.

BRASIL. **Decreto nº 10.321, de 15 de abril de 2020.** Regulamenta a Lei nº 13.971, de 27 de dezembro de 2019, que institui o Plano Plurianual da União para o período 2020 a 2023, e altera o Decreto nº 9.834, de 12 de junho de 2019, que institui o Conselho de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas. Brasília, DF: Presidência da República, 2020. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2020/decreto/D10321.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/decreto/D10321.htm). Acesso em: 18 out. 2022.

BRASIL. **Decreto nº 4.887, de 20 de novembro de 2003.** Regulamenta o procedimento para identificação, reconhecimento, delimitação, demarcação e titulação das terras ocupadas por remanescentes das comunidades dos quilombos de que trata o art. 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. Brasília, DF: Presidência da República, 2003. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/2003/D4887.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2003/D4887.htm). Acesso: 7 dez. 2021.

BRASIL. **Decreto nº 6.040, de 07 de fevereiro de 2007.** Institui a Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais. Brasília, DF: Presidência da República, 2007. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2007/decreto/d6040.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/decreto/d6040.htm). Acesso: 7 dez. 2021.

BRASIL. **Decreto nº 8.072, de 20 de junho de 1910.** Crêa o Serviço de Protecção aos Índios e Localização de Trabalhadores Nacionaes e aprova o respectivo regulamento. Rio de Janeiro: Presidência da República, 1910. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/1910-1929/d8072.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1910-1929/d8072.htm). Acesso: 7 dez. 2021.

BRASIL. **Decreto nº 9.834, de 12 de junho de 2019.** Institui o Conselho de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas. Brasília, DF: Presidência da República, 2019. Disponível: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2019/decreto/d9834.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/decreto/d9834.htm). Acesso em: 18 nov. 2022.

BRASIL. **Lei 12.527, de 18 de novembro de 2011.** Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei nº 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2011. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm). Acesso em: 18 nov. 2022.

BRASIL. **Lei nº 11.326, de 24 de julho de 2006.** Estabelece as diretrizes para formulação da Política Nacional da Agricultura Familiar e Empreendimentos Familiares Rurais. Brasília, DF: Presidência da República, 2006. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2006/lei/l11326.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/lei/l11326.htm). Acesso em: 10 nov. 2022.

BRASIL. **Lei nº 5.371, de 5 de dezembro de 1967.** Autoriza a instituição da “Fundação Nacional do Índio” e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1967. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/1950-1969/l5371.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1950-1969/l5371.htm). Acesso: 7 dez. 2021.

BRASIL. **Lei nº 6.001, de 19 de dezembro de 1973.** Dispõe sobre o Estatuto do Índio. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l6001.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6001.htm). Brasília, DF: Presidência da República, 1973. Acesso: 7 dez. 2021.

BRASIL. **Lei nº 6.383, de 07 de dezembro de 1973.** Dispõe sobre o Processo Discriminatório de Terras Devolutas da União, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1976. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l6383.htm#:~:text=LEI%20No%206.383%2C%20D E,Uni%C3%A3o%2C%20e%20d%C3%A1%20outras%20Provid%C3%Aancias.&text=Art.,ser%C3%A1%20regulado%20por%20esta%20Lei](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6383.htm#:~:text=LEI%20No%206.383%2C%20D E,Uni%C3%A3o%2C%20e%20d%C3%A1%20outras%20Provid%C3%Aancias.&text=Art.,ser%C3%A1%20regulado%20por%20esta%20Lei). Acesso em: 10 nov. 2022.

BRASIL. **Lei nº 601, de 18 de setembro de 1850.** Dispõe sobre as terras devolutas do Império. Rio de Janeiro: Vossa Magestade Imperial, 1850. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/L0601-1850.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L0601-1850.htm). Acesso em: 10 nov. 2022.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. **Mensagem nº 967, de 18 de julho de 2000.** Brasília, DF: Presidência da República, 2000. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/Mensagem\\_Veto/2000/Mv0967-00.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/Mensagem_Veto/2000/Mv0967-00.htm). Acesso em: 2 dez. 2021.

CARNEIRO, Karine Gonçalves; SOUZA, Tatiana Ribeiro de; SILVA, Carolina Aparecida Menuchi da. A necessidade de se discutir um marco regulatório para os reassentamentos involuntários no Brasil. **Alemur**, Ouro Preto, v. 5, p. 43-53, 2020. Disponível em: <https://periodicos.ufop.br/alemur/article/view/4190/3429>. Acesso em: 12 abr. 2022.

CARVALHO, Maria Tereza Queiroz. Destinação de Terras Públicas a povos e comunidades tradicionais: avaliação das normativas dos Estados do Nordeste. *E-book*. Viçosa: UFV, IPPDS, 2020. Disponível em: <https://iterma.ma.gov.br/uploads/iterma/docs/estudo-Destina%C3%A7%C3%A3o-de-Terras.p df>. Acesso em: 12 abr. 2022.

CEARÁ. [Constituição (1989)]. **Constituição do Estado do Ceará**: Promulgada em 5 de outubro de 1989, atualizada até a Emenda Constitucional nº 98/2019. Fortaleza: Assembleia Legislativa do Estado do Ceará, 2022. Disponível em: [https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/70432/CE\\_CE\\_EC\\_117-2022.pdf?seque nce=9&isAllowed=y](https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/70432/CE_CE_EC_117-2022.pdf?seque nce=9&isAllowed=y). Acesso em: 10 ago. 2021.

CHÃ, Ana Manuela de Jesus. **Agronegócio e indústria cultural: estratégias para a construção da hegemonia**. 2016. Dissertação (Mestrado em Geografia) – Universidade Estadual Paulista, São Paulo, 2016. Disponível em: <https://repositorio.unesp.br/handle/11449/144217>. Acesso em: 12 abr. 2022.

CONVENÇÕES Internacionais. **Gov.br**: 4 ago. 2021. Agência Nacional de Transportes Aquaviários (ANTAQ), Assuntos, Atuação Internacional. Disponível em: <https://www.gov.br/antaaq/pt-br/assuntos/atuaacao-internacional/convencoes-internacionais#:~:t ext=As%20Conven%C3%A7%C3%B5es%20Internacionais%20s%C3%A3o%20documentos ,ativamente%20da%20constru%C3%A7%C3%A3o%20do%20documento>. Acesso em: 20 set. 2021.

COSTA, F. L. da; CASTANHAR, J. C. (2003). Avaliação de programas públicos: desafios conceituais e metodológicos. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 37, n. 5, p. 969-992, 2003. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/6509>. Acesso em: 12 abr. 2022.

CUNHA, Manuela Carneiro; MAGALHÃES, Sônia B.; ADAMS, Cristina (org.). Povos tradicionais e biodiversidade no Brasil: contribuições dos povos indígenas, quilombolas e comunidades tradicionais para a biodiversidade, políticas e ameaças. São Paulo: SPBC, 2021. *E-book*. Disponível em: <http://portal.sbpnet.org.br/livro/povostradicionais7.pdf>. Acesso em: 15 set. 2021.

DELEUZE, Gilles; GUATTARI, Félix. **Mil Platôs: capitalismo e esquizofrenia**. 2. ed. São Paulo: Editora 34, 2012. (Mil Platôs, 1). DEVASTAÇÃO do Cerrado e apropriação ilegal de chapadas e “baixões” do Rio Uruçuí Preto: o caso do Território Tradicional de Melancias. **Matopibagrilagem.org**: [2023], Casos, Piauí.

DISTRITO FEDERAL. Lei Orgânica. Promulgada em 08 de junho de 1993, atualizada até à Emenda à Lei Orgânica nº118/2020. Brasília: Deputados Distritais, 1993. Disponível em: [https://www.sinj.df.gov.br/sinj/Norma/66634/Lei\\_Org\\_nica\\_08\\_06\\_1993.html](https://www.sinj.df.gov.br/sinj/Norma/66634/Lei_Org_nica_08_06_1993.html). Acesso em: 10 ago. 2021.

ECHEVERRÍ, J. A. Territorio como cuerpo y territorio como naturaleza: diálogo intercultural?. In: SURRALLÉS, A.; GARCÍA HIERRO, P. (ed.). **Tierra adentro: territorio indígena y percepción del entorno**. Copenhague: IWGIA, 2004. p. 259-275.

ESPÍRITO SANTO. [Constituição (1989)]. **Constituição do Estado do Espírito Santo**. Promulgada em 05 de outubro de 1989, atualizada até a Emenda Constitucional nº 114/2019. Vitória: Assembleia Legislativa do Estado do Espírito Santo, 2019. Disponível em: [https://www.al.es.gov.br/appdata/anexos\\_internet/downloads/c\\_est.pdf](https://www.al.es.gov.br/appdata/anexos_internet/downloads/c_est.pdf). Acesso em: 10 ago. 2021.

ESPÍRITO SANTO. **Lei nº 6.557, de 08 de janeiro de 2001**. Dispõe sobre as terras de domínio do Estado e sua atuação no processo de discriminação e regularização fundiária e dá outras providências. Vitória: Assembleia Legislativa do Estado do Espírito Santo, 2001. Disponível em: <http://www3.al.es.gov.br/Arquivo/Documents/legislacao/html/LEI65572001.html>. Acesso em: 10 ago. 2021.

ESPÍRITO SANTO. **Lei nº 9.769, de 26 de dezembro de 2011**. Regulamenta o regime jurídico das terras devolutas, sua arrecadação e legitimação pelo Estado. Vitória: Assembleia Legislativa do Estado do Espírito Santo, 2011. Disponível em: <http://www3.al.es.gov.br/Arquivo/Documents/legislacao/html/LEI97692011.html>. Acesso em: 9 ago. 2021.

GLASS, Verena *et al.* **Protocolos de consulta prévia e o direito à livre determinação**. São Paulo: Fundação Rosa Luxemburgo, CEPEDIS, 2019. *E-book*. Disponível em: <https://rca.org.br/wp-content/uploads/2020/12/protocolos-de-consulta-web.pdf>. Acesso em: 15 set. 2021.

GOIÁS. [Constituição (1989)]. **Constituição do Estado de Goiás**. Promulgada em 05 de outubro de 1989. Atualizada até a Emenda Constitucional nº 69/2021. Goiânia: Assembleia Legislativa do Estado de Goiás, 2021. Disponível em: [https://legisla.casacivil.go.gov.br/pesquisa\\_legislacao/103152/constituicao-estadual](https://legisla.casacivil.go.gov.br/pesquisa_legislacao/103152/constituicao-estadual). Acesso em: 10 ago. 2021.

GOIÁS. **Decreto nº 8.576, de 24 de fevereiro de 2016**. Regulamenta a Lei nº 18.826, de 19 de maio de 2015, que dispõe sobre as terras devolutas pertencentes ao Estado de Goiás e dá outras providências. Goiânia: Assembleia Legislativa do Estado de Goiás, 2016. Disponível em: [https://legisla.casacivil.go.gov.br/pesquisa\\_legislacao/67824/decreto-8576](https://legisla.casacivil.go.gov.br/pesquisa_legislacao/67824/decreto-8576). Acesso em: 9 ago. 2021.

GOIÁS. **Lei nº 18.826, de 19 de maio de 2015**. Dispõe sobre as terras devolutas pertencentes ao Estado de Goiás e dá outras providências. Goiânia: Assembleia Legislativa do Estado de Goiás, 2015. Disponível em: [https://legisla.casacivil.go.gov.br/pesquisa\\_legislacao/92082/lei-18826](https://legisla.casacivil.go.gov.br/pesquisa_legislacao/92082/lei-18826). Acesso em: 9 ago. 2021.

GOIÁS. **Lei nº 20.954, de 30 de dezembro de 2020**. Dispõe sobre a regularização fundiária de ocupação de imóveis urbanos de domínio do Estado de Goiás e dá outras providências. Goiânia: Assembleia Legislativa do Estado de Goiás, 2020. Disponível em: [https://legisla.casacivil.go.gov.br/pesquisa\\_legislacao/103681/lei-20954](https://legisla.casacivil.go.gov.br/pesquisa_legislacao/103681/lei-20954). Acesso em: 9 ago. 2021.

GOIÁS. **Lei nº 21.013, de 25 de maio de 2021**. Institui a Política Estadual de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais. Goiânia: Assembleia Legislativa do Estado de Goiás, 2021. Disponível em: [https://legisla.casacivil.go.gov.br/pesquisa\\_legislacao/103980/lei-21013](https://legisla.casacivil.go.gov.br/pesquisa_legislacao/103980/lei-21013). Acesso em: 9 ago. 2021.

HAESBAERT, Rogério. Do corpo-território ao território-corpo (da terra): contribuições decoloniais. **GEOgrafia**, Niterói, v. 22, n. 48, p. 75-90, 2020. Disponível em: <https://periodicos.uff.br/geographia/article/view/43100/24532>. Acesso em: 12 abr. 2022.

INSTITUTO DE TERRAS DO PIAUÍ. **Portaria nº 118/2020/DG/INTERPI**. Funcionamento do INTERPI em Período de Quarentena. Teresina: INTERPI, 2020. Disponível em: [http://www.interpi.pi.gov.br/download/202004/INTERPI14\\_f662703d85.pdf](http://www.interpi.pi.gov.br/download/202004/INTERPI14_f662703d85.pdf). Acesso em: 9 ago. 2021.

JANNUZZI, P. de M. Indicadores para diagnóstico, monitoramento e avaliação de programas sociais no Brasil. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v. 56, n. 2, 2014, p. 137-160, 2014. Disponível em: <https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/222>. Acesso em: 12 abr. 2022.

LASCHEFSKI, Klemens. A sustentabilidade de condomínios na zona metropolitana de Belo Horizonte. *In: II Encontro Nacional da ANPPAS*, 2004. **Anais...**, Campinas: 2004. Disponível em: <https://www.passeidireto.com/arquivo/72881129/a-sustentabilidade-geografica-de-condominios-na-zona-metropolitana-de-belo-horiz>. Acesso em: 12 abr. 2022.

LEITE, José Correa. O PT e a construção de uma sociedade neoliberal no Brasil. *In: LEITE, José Correa; UEMURA, Janaina; SIQUEIRA, Filomena. O eclipse do progressismo: a esquerda latino-americana em debate*. São Paulo: Elefante, 2018. p. 79-127.

LEMOS, C. S. **Gestão pública orientada para resultados: avaliando o caso de Minas Gerais**. 2009. Dissertação (Mestrado em Administração Pública) – Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, 2009.

LERRER, Débora; FORIGO, Adriano de Almeida. A política de silêncio do problema agrário brasileiro. **Estudos Sociedade e Agricultura**, v. 27, n. 3, p. 483-508, out. 2019.

LITTLE, Paul Elliott. **Territórios sociais e povos tradicionais no Brasil: por uma antropologia da territorialidade**. Brasília: Editora da UnB, 2002. (Série antropológica, 322). Disponível em: <https://periodicos.unb.br/index.php/anuarioantropologico/article/view/6871>. Acesso em: 1 dez. 2022.

MAPA de conflitos: injustiça ambiental e saúde no Brasil. **Mapadeconflitos**: [2023], Início. Disponível em: <https://mapadeconflitos.ensp.fiocruz.br/>. Acesso em: 5 jan. 2023.

MARANHÃO. [Constituição (1989)]. **Constituição do Estado do Maranhão**. Promulgada em 05 de outubro de 1989, atualizada até a Emenda Constitucional nº 81/2019. São Luís: Assembleia Legislativa do Estado do Maranhão, 2019. Disponível em: <http://legislacao.al.ma.gov.br/ged/constituicao-estadual/detalhe.html?dswid=-3043>. Acesso em: 10 ago. 2021.

MARANHÃO. **Decreto nº 32.433, de 23 de novembro de 2016**. Regulamenta a Lei Estadual nº 9.169, de 16 de abril de 2010, que dispõe sobre a legitimação de terras dos remanescentes das comunidades dos quilombos, e dá outras providências. São Luís: Assembleia Legislativa do Estado do Maranhão, 2016. Disponível em: <http://www.iterma.ma.gov.br/files/2017/01/Decreto-N%C2%BA-32.433-2016.pdf>. Acesso em: 10 ago. 2021.

MARANHÃO. **Lei nº 5.315, de 23 de dezembro de 1991**. Dispõe sobre terras de domínio do Estado e dá outras providências. São Luís: Assembleia Legislativa do Estado do Maranhão, 1991. Disponível em: <http://www.iterma.ma.gov.br/files/2017/01/Lei-Estadual-n%C2%BA-5.315-Lei-de-Terras-do-Estado-do-Maranh%C3%A3o.pdf>. Acesso em: 10 ago. 2021.

MARANHÃO. **Lei nº 8.185, de 22 de dezembro de 2004**. Assegura o livre acesso das populações extrativistas do babaçu às terras públicas para o desenvolvimento dessa atividade econômica. São Luís: Assembleia Legislativa do Estado do Maranhão, 2004. Disponível em: [http://arquivos.al.ma.leg.br:8080/ged/legislacao/LEI\\_8185](http://arquivos.al.ma.leg.br:8080/ged/legislacao/LEI_8185). Acesso em: 10 ago. 2021.

MARANHÃO. **Lei nº 9.169, de 16 de abril de 2010**. Dispõe sobre a legitimação de terras dos remanescentes das comunidades dos quilombos e dá outras providências. São Luís: Assembleia Legislativa do Estado do Maranhão, 2010. Disponível em: [http://arquivos.al.ma.leg.br:8080/ged/legislacao/LEI\\_9169](http://arquivos.al.ma.leg.br:8080/ged/legislacao/LEI_9169). Acesso em: 10 ago. 2021.

MATO GROSSO DO SUL. [Constituição (1989)]. **Constituição do Estado de Mato Grosso do Sul**. Promulgada em 05 de outubro de 1989. Atualizada até a Emenda Constitucional nº 85/2020. Campo Grande: Assembleia Legislativa do Estado de Mato Grosso do Sul, 2020. Disponível em: <https://www.al.mt.gov.br/arquivos/parlamento/ssl/constituicao-estadual.pdf>. Acesso em: 10 ago. 2021.

MATO GROSSO DO SUL. **Lei nº 276, de 24 de novembro de 1981**. Dispõe sobre as terras públicas do Estado e dá outras providências. Campo Grande: Assembleia Legislativa do Estado de Mato Grosso do Sul, 1981. Disponível em: <http://aacpdappls.net.ms.gov.br/appls/legislacao/secoge/govato.nsf/1b758e65922af3e904256b220050342a/d30180b5d4b1fd7804256e450002e9c8?OpenDocument>. Acesso em: 10 ago.2021.

MATO GROSSO DO SUL. **Mensagem nº 967, de 18 de julho de 2000**. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/Mensagem\\_Veto/2000/Mv0967-00.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/Mensagem_Veto/2000/Mv0967-00.htm). Acesso em: 2 dez. 2021.

MATO GROSSO. [Constituição (1989)]. **Constituição do Estado de Mato Grosso**. Texto promulgado em 05 de outubro de 1989 e atualizado até a Emenda Constitucional nº 107, de 21 de outubro de 2022. Cuiabá: Assembleia Legislativa do Estado de Mato Grosso, 2022. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/item/id/70444>. Acesso em: 10 nov. 2022.

MENEZES, J. **Fórum de Corregedores da Justiça do Matopiba**: uma experiência brasileira para a governança responsável da terra e regularização fundiária. Brasília: FAO, 2021. *E-book*. Disponível em: <https://www.fao.org/3/cb4370pt/cb4370pt.pdf>. Acesso em: 12 abr. 2022.

MINAS GERAIS. [Constituição (1989)]. **Constituição do Estado de Minas Gerais**. Promulgada em 21 de setembro de 1989, atualizada até a Emenda Constitucional nº 109/2021. Belo Horizonte: Assembleia do Estado de Minas Gerais, 2021. Disponível em: <https://www.almg.gov.br/export/sites/default/consulte/legislacao/Downloads/pdfs/ConstituicaoEstadual.pdf>. Acesso em: 10 ago. 2021.

MINAS GERAIS. **Decreto 34801, de 28/06/1993**. Regulamenta a lei 11.020, de 8 de janeiro de 1993, que dispõe sobre as terras públicas e devolutas estaduais e dá outras providências. Belo Horizonte: Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais, 1993. Disponível em: <https://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa.html?tipo=dec&num=34801&comp=&ano=1993>. Acesso em: 9 ago. 2021.

MINAS GERAIS. **Decreto 46671, de 16/12/2014**. Cria a comissão estadual para o desenvolvimento sustentável dos povos e comunidades tradicionais de Minas Gerais. Belo Horizonte: Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais, 2014. Disponível em: <https://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa.html?tipo=dec&num=46671&comp=&ano=2014>. Acesso em: 9 de agosto de 2021.

MINAS GERAIS. **Decreto 47289, de 20/11/2017**. Regulamenta a lei nº 21.147, de 14 de janeiro de 2014, que institui a política estadual para o desenvolvimento sustentável dos povos e comunidades tradicionais de Minas Gerais. Belo Horizonte: Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais, 2017. Disponível em: <https://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa.html?tipo=dec&num=47289&comp=&ano=2017>. Acesso em: 09 de agosto de 2021.

MINAS GERAIS. Instrução Normativa Conjunta IEF/SEDA/CEPCT nº 001/2018, de 01 de agosto de 2018. Estabelece diretrizes e regulamenta os procedimentos para a elaboração, implementação e monitoramento de termos de compromisso entre o instituto estadual de florestas, a secretaria de estado de desenvolvimento agrário, a comissão estadual para o desenvolvimento sustentável dos povos e comunidades tradicionais de Minas Gerais e os povos e comunidades tradicionais cujos territórios tradicionais estão sobrepostos por unidades de conservação (UCs), de forma a garantir a presença de modos de vida tradicionais desses grupos sociais em conciliação com a preservação e proteção do meio ambiente, consoante este instrumento de gestão. **Diário do Executivo**, Belo Horizonte, caderno 1, p. 15, 29 ago. 2018. Disponível em: [http://jornal.iof.mg.gov.br/xmlui/bitstream/handle/123456789/206614/caderno1\\_2018-08-29\\_%2015.pdf?sequence=1](http://jornal.iof.mg.gov.br/xmlui/bitstream/handle/123456789/206614/caderno1_2018-08-29_%2015.pdf?sequence=1). Acesso em: 9 de ago. 2021.

MINAS GERAIS. **Lei 11020, de 08/01/1993**. Dispõe sobre as terras públicas e devolutas estaduais e dá outras providências. Belo Horizonte: Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais, 1993. Disponível em: <https://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa.html?tipo=lei&num=11020&comp=&ano=1993>. Acesso em: 9 ago. 2021.

MINAS GERAIS. **Lei 21147, de 14/01/2014**. Institui a política estadual para o desenvolvimento sustentável dos povos e comunidades tradicionais de Minas Gerais. Belo Horizonte: Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais, 2014. Disponível em: <https://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa.html?tipo=lei&num=21147&comp=&ano=2014>. Acesso em: 9 de agosto de 2021.

MINAS GERAIS. Resolução SEDA nº 39, de 05 de dezembro de 2018. Regulamenta o procedimento para elaboração do relatório técnico de identificação e delimitação territorial – RTID dos territórios tradicionais de que trata o decreto estadual 47.289 de 20 de novembro de 2017. **Diário do Executivo**, Belo Horizonte, caderno 1, p. 18, 8 dez. 2018. Disponível em: [http://jornal.iof.mg.gov.br/xmlui/bitstream/handle/123456789/210972/caderno1\\_2018-12-08\\_%2018.pdf?sequence=1](http://jornal.iof.mg.gov.br/xmlui/bitstream/handle/123456789/210972/caderno1_2018-12-08_%2018.pdf?sequence=1). Acesso em: 9 ago. 2021.

NETO, Calixto Rosa; SILVA, Francisco de A. C.; ARAÚJO, Leonardo V. De. Embrapa: Agricultura familiar e produção de alimentos no Brasil e em Rondônia. **AGROemDIA**: do campo à mesa, [S. L.], 9 set. 2020. Disponível em: <https://agroemdia.com.br/2020/09/09/embrapa-agricultura-familiar-e-producao-de-alimentos-no-brasil-e-em-rondonia/>. Acesso em: 10 ago. 2021.

OLIVEIRA, Karla; SAUER, Sérgio. **Povos e comunidades tradicionais**: metodologias de autoidentificação e reconhecimento. Brasília: Universidade de Brasília, Faculdade UnB Planaltina, 2021. E-book. Disponível em: [https://terradedireitos.org.br/uploads/arquivos/Cartilha-Povos-e-Comunidades-Tradicionais\\_P T-\(2\).pdf](https://terradedireitos.org.br/uploads/arquivos/Cartilha-Povos-e-Comunidades-Tradicionais_P T-(2).pdf). Acesso em: 9 ago. 2021.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA ALIMENTAÇÃO E AGRICULTURA. **Buena gobernanza en la tenencia y la administración de tierras**. Roma: FAO, 2007. (Estudios sobre tenencia de la tierra, 9). *E-book*. Disponível em: <https://www.fao.org/3/a1179s/a1179s.pdf>. Acesso em: 7 nov. 2022.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA ALIMENTAÇÃO E AGRICULTURA. **Governança de terras**: da teoria à realidade brasileira. Brasília: FAO/SEAD, 2017. *E-book*. Disponível em: [https://governancadeterras.com.br/wp-content/uploads/2017/10/GOVERNAN%C3%87A\\_DE\\_TERRAS.pdf](https://governancadeterras.com.br/wp-content/uploads/2017/10/GOVERNAN%C3%87A_DE_TERRAS.pdf). Acesso em: 3 nov. 2022.

PARÁ. [Constituição (1989)]. **Constituição do Estado do Pará**. Texto promulgado em 5 de outubro de 1989 e atualizado até a Emenda Constitucional nº 85, de 21 de março de 2022. Belém: Assembleia Legislativa do Estado do Pará, 2022. Disponível em: [https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/243099/CE\\_PA\\_EC\\_85-2022.pdf?sequence=7&isAllowed=y](https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/243099/CE_PA_EC_85-2022.pdf?sequence=7&isAllowed=y). Acesso em: 10 jun. 2022.

PARÁ. **Decreto nº 2061, de 2 de maio de 2018**. Institui Grupo de Estudos incumbido de reunir informações técnicas e jurídicas sobre povos e populações tradicionais no Estado do Pará, afim de receber, nivelar e organizar procedimentos administrativos das secretarias e órgãos do Estado, referentes às Consultas Prévias, Livres e Informadas. Belém: Assembleia Legislativa do Estado do Pará, 2018. Disponível em: [http://bancodeleis.alepa.pa.gov.br:8080/lei2061\\_2018\\_31795.pdf](http://bancodeleis.alepa.pa.gov.br:8080/lei2061_2018_31795.pdf). Acesso em: 9 ago. 2021.

PARÁ. **Decreto nº 261, de 22 de novembro de 2011**. Institui a Política Estadual para as Comunidades Remanescentes de Quilombos no Estado do Pará e dá outras providências. Belém: Assembleia Legislativa do Estado do Pará, 2011. Disponível em: [http://bancodeleis.alepa.pa.gov.br:8080/lei261\\_2011\\_83555.pdf](http://bancodeleis.alepa.pa.gov.br:8080/lei261_2011_83555.pdf). Acesso em: 9 ago. 2021.

PARÁ. **Lei nº 8.878, de 8 de julho de 2019**. Dispõe sobre a regularização fundiária de ocupações rurais e não rurais em terras públicas do estado do Pará, revoga a lei nº 7.289, de 24 de julho de 2009 e o decreto-lei nº 57, de 22 de agosto de 1969. Belém: Assembleia Legislativa do Estado do Pará, 2019. Disponível em: [http://bancodeleis.alepa.pa.gov.br:8080/lei8878\\_2019\\_31995.pdf](http://bancodeleis.alepa.pa.gov.br:8080/lei8878_2019_31995.pdf). Acesso em: 9 ago. 2021.

PARAÍBA. [Constituição (1989)]. **Constituição do Estado da Paraíba**. Promulgada em 05 de outubro de 1989, atualizada até a Emenda Constitucional nº 44/2019. João Pessoa: Assembleia Legislativa do Estado da Paraíba, 2019. Disponível em: <https://tce.pb.gov.br/upload-files/legislacao/Constestadual.pdf>. Acesso em: 10 ago. 2021.

PARAÍBA. **Lei nº 4.500, de 01 de setembro de 1983**. Dispõe sobre terras públicas e particulares, disciplina sua ocupação e dá outras providências. João Pessoa: Assembleia Legislativa do Estado da Paraíba, 1983. Disponível em: [http://sapl.al.pb.leg.br/sapl/sapl\\_documentos/norma\\_juridica/4014\\_texto\\_integral](http://sapl.al.pb.leg.br/sapl/sapl_documentos/norma_juridica/4014_texto_integral). Acesso em: 9 ago. 2021.

PARANÁ. [Constituição (1989)]. **Constituição do Estado do Paraná**. Texto promulgado em 5 de outubro de 1989 e atualizado até a Emenda Constitucional nº 53, de 14 de dezembro de 2022. Curitiba: Assembleia Legislativa do Estado do Paraná, 2022. Disponível em: [https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/70436/CE\\_PR\\_EC\\_53-2022.pdf?sequen%20ce=8&isAllowed=y](https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/70436/CE_PR_EC_53-2022.pdf?sequen%20ce=8&isAllowed=y). Acesso em: 20 dez. 2022.

PASSOS, Eduardo; KASTRUP, Virgínia; ESCÓSSIA, Liliana da (org.). **Pistas do método da cartografia**: Pesquisa-intervenção e produção de subjetividade. Porto Alegre: Sulina, 2009.

PEIXOTO, Eugenio Conolly. **Elementos para o fortalecimento e a expansão da agricultura familiar no Nordeste**: uma estratégia para o desenvolvimento sustentável da região. São Paulo: Outras Expressões, 2022.

PERNAMBUCO. [Constituição (1989)]. **Constituição do Estado de Pernambuco**. Promulgada em 05 de outubro de 1989, atualizada até a Emenda Constitucional nº 54/2020. Recife: Assembleia Legislativa do Estado de Pernambuco, 2020. Disponível em: <https://legis.alepe.pe.gov.br/texto.aspx?tiponorma=12&numero=1989&complemento=0&ano=1989&tipo=&url=>. Acesso em: 10 ago. 2021.

PERNAMBUCO. **Decreto nº 38.960, de 17 de dezembro de 2012**. Institui a Política Estadual de Regularização Fundiária e Desenvolvimento Sustentável das Comunidades Quilombolas. Recife: Assembleia Legislativa do Estado de Pernambuco, 2012. Disponível em: <http://legis.alepe.pe.gov.br/texto.aspx?id=15771>. Acesso em: 10 ago. 2021.

PERNAMBUCO. **Decreto nº 45.396, de 29 de novembro de 2017**. Regulamenta a execução da Política da Pesca Artesanal no Estado de Pernambuco, instituída pela Lei nº 15.590, de 21 de setembro de 2015. Recife: Assembleia Legislativa do Estado de Pernambuco, 2017. Disponível em: <http://legis.alepe.pe.gov.br/texto.aspx?id=34272&tipo=TEXTООRIGINAL>. Acesso em: 10 ago. 2021.

PERNAMBUCO. **Lei nº 12.235, de 26 de junho de 2002**. Dispõe sobre o patrimônio fundiário do Estado de Pernambuco, sua administração, utilização, discriminação, alienação, e dá outras providências. Recife: Assembleia Legislativa do Estado de Pernambuco, 2002. Disponível em: <https://legis.alepe.pe.gov.br/texto.aspx?tiponorma=1&numero=12235&complemento=0&ano=2002&tipo=&url=>. Acesso em: 10 ago. 2021.

PERNAMBUCO. **Lei nº 12.626, de 05 de julho de 2004**. Institui a Política Estadual de Apoio às Comunidades Indígenas e dá outras providências. Recife: Assembleia Legislativa do Estado de Pernambuco, 2004. Disponível em: <https://legis.alepe.pe.gov.br/texto.aspx?id=6296>. Acesso em: 10 ago. 2021.

PERNAMBUCO. **Lei nº 15.590, de 21 setembro de 2015**. Institui a Política da Pesca Artesanal no Estado de Pernambuco. Recife: Assembleia Legislativa do Estado de Pernambuco, 2015. Disponível em: <https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=303664>. Acesso em: 10 ago. 2021.

PETERS, Brainard Guy. O que é governança? **Revista do TCU**, Brasília, n. 17, p. 28-33, 2013. Disponível em: <https://revista.tcu.gov.br/ojs/index.php/RTCU/article/view/87>. Acesso em: 7 nov. 2022.

PIAUÍ. [Constituição (1989)]. **Constituição do Estado do Piauí**. Promulgada em 05 de outubro de 1989, atualizada até a Emenda Constitucional nº 54/2019. Teresina: Assembleia Legislativa do Estado do Piauí, 2020. Disponível em: [https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/70447/CE\\_PI\\_EC\\_054-2019\\_com\\_EC\\_55-61.pdf?sequence=8&isAllowed=y](https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/70447/CE_PI_EC_054-2019_com_EC_55-61.pdf?sequence=8&isAllowed=y). Acesso em: 10 ago. 2021.

PIAUÍ. **Decreto nº 14.625, de 31 de outubro de 2011**. Regulamenta a Lei nº 5.595, de 01 de agosto de 2006 que dispõe sobre regularização fundiária de áreas ocupadas por remanescentes de Comunidades dos Quilombos e dá providências correlatas. Teresina: Assembleia Legislativa do Estado do Piauí, 2011. Disponível em: <https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=152365>. Acesso em: 10 ago. 2021.

PIAUÍ. **Lei nº 5.595, de 01 de agosto de 2006**. Dispõe sobre a regularização fundiária de áreas ocupadas por remanescentes de Comunidades dos Quilombos, e dá outras providências. Teresina: Assembleia Legislativa do Estado do Piauí, 2006. Disponível em: <https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=151690>. Acesso em: 10 ago. 2021.

PIAUÍ. Lei nº 7.294, de 10 de dezembro de 2019. Dispõe sobre a política de regularização fundiária no Estado do Piauí, revoga dispositivos da Lei nº 6.709, de 28 de setembro de 2015. **Diário Oficial**, Teresina, n. 236, p. 2, 12 dez. 2019. Disponível em: [http://www.interpi.pi.gov.br/download/201912/INTERPI13\\_df9483c03d.pdf](http://www.interpi.pi.gov.br/download/201912/INTERPI13_df9483c03d.pdf). Acesso em: 10 ago. 2021.

POMPEIA, Caio. **Formação política do agronegócio**. São Paulo: Elefante E O Joio e O Trigo, 2021.

PORTO-GONÇALVES, Carlos Walter. **A reinvenção dos territórios na América Latina/Abya Yala**. México: UNAM, 2012. *E-book*. Disponível em: [https://conceptos.sociales.unam.mx/conceptos\\_final/505trabajo.pdf](https://conceptos.sociales.unam.mx/conceptos_final/505trabajo.pdf). Acesso em: 1 dez. 2021.

RANKING. Atlas Brasil, [S. L.], [2022]. Disponível em: <http://www.atlasbrasil.org.br/ranking>. Acesso em: 21 set. 2020.

REYDON, Bastiaan P., CORNÉLIO, Francisca N. (org). **Mercados de Terra no Brasil: estrutura e dinâmica**. Brasília: MDA/NEAD, 2006. *E-book*. Disponível em: <https://governancadeterras.com.br/wp-content/uploads/2017/10/Mercados-de-Terras-no-Brasil-Estrutura-e-Dinmica-2006.pdf>. Acesso em: 3 nov. 2022.

RIO DE JANEIRO. [Constituição 1989)]. **Constituição do Estado do Rio de Janeiro**. Texto promulgado em 5 de outubro de 1989 e atualizado até a Emenda Constitucional nº 92, de 03 de novembro de 2022. Rio de Janeiro: Assembleia do Estado do Rio de Janeiro, 2022. Disponível em: [https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/70450/CE\\_RJ\\_EC\\_92-2022\\_com\\_EC\\_9\\_3\\_94.pdf?sequence=5&isAllowed=y](https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/70450/CE_RJ_EC_92-2022_com_EC_9_3_94.pdf?sequence=5&isAllowed=y). Acesso em: 10 ago. 2021.

RIO DE JANEIRO. **Lei complementar nº 131, de 06 de novembro de 2009**. Dispõe sobre medidas voltadas à regularização fundiária de interesse social em imóveis do Estado do Rio de Janeiro e dos demais entes da administração direta e indireta e dá outras providências. Rio de Janeiro: Assembleia do Estado do Rio de Janeiro, 2009. Disponível em: <http://alerjln1.alerj.rj.gov.br/contlei.nsf/f25edae7e64db53b032564fe005262ef/d6f3a54f832521148325767a005659eb?opendocument&highlight=0,regulariza%3%A7%3%A3o,fundi%3%A1ria,de,interesse,social,em,im%3%B3veis,do,estado>. Acesso em: 11 ago. 2021.

RIO DE JANEIRO. **Lei nº 9338 de 15 de junho de 2021**. Institui o Programa Titula Rio e dá outras providências. Rio de Janeiro: Assembleia do Estado do Rio de Janeiro, 2021. Disponível em: <http://alerjln1.alerj.rj.gov.br/contlei.nsf/f25edae7e64db53b032564fe005262ef/cda144a551afac34032586f0056822e?OpenDocument&Highlight=0,regulariza%3%A7%3%A3o,fundi%3%A1ria,de,interesse,social,em,im%3%B3veis,do,Estado>. Acesso em: 11 ago. 2021.

RIO GRANDE DO NORTE. [Constituição (1989)]. **Constituição do Estado do Rio Grande do Norte**. Texto promulgado em 3 de outubro de 1989 e atualizado até a Emenda Constitucional nº 22, de 11 de maio de 2022. Natal: Assembleia Legislativa do Estado do Rio Grande do Norte, 2022. Disponível em: [https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/70437/CE\\_RN\\_EC\\_22\\_2022.pdf?seque nce=11&isAllowed=y](https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/70437/CE_RN_EC_22_2022.pdf?seque nce=11&isAllowed=y). Acesso em: 12 ago. 2022.

RIO GRANDE DO NORTE. **Lei nº 5.816, de 07 de outubro de 1988**. Dispõe sobre o regime jurídico das terras públicas estaduais e adapta o seu sistema de ocupação, concessão e uso às normas da política agrária nacional e dá outras providências.

RIO GRANDE DO NORTE. **Lei nº 9.104, de 09 de junho de 2008**. Reconhece a propriedade definitiva das terras ocupadas por remanescentes das comunidades dos Quilombos, em atendimento ao Artigo 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da Constituição Federal. Natal: Assembleia Legislativa do Estado do Rio Grande do Norte, 2008. Disponível em: <http://adcon.rn.gov.br/ACERVO/gac/DOC/DOC00000000056016.PDF>. Acesso em: 10 ago. 2021.

RIO GRANDE DO SUL. [Constituição (1989)]. **Constituição do Estado do Rio Grande do Sul**. Promulgada em 03 de outubro de 1989, atualizada até a Emenda Constitucional nº 80/2021. Porto Alegre: Assembleia Legislativa do Estado do Rio Grande do Sul, 2022. Disponível em: <http://www2.al.rs.gov.br/dal/LinkClick.aspx?fileticket=WQdlfqNoXO4%3d&tabid=3683&mi d=5359>. Acesso em: 10 ago. 2021.

RIO GRANDE DO SUL. **Decreto nº 41.498, de 25 de março de 2002**. Dispõe sobre o procedimento administrativo de reconhecimento, demarcação e titulação das terras das comunidades remanescentes de quilombos do Estado do Rio Grande do Sul. Porto Alegre: Assembleia Legislativa do Estado do Rio Grande do Sul, 2002. Disponível em: [http://www.al.rs.gov.br/legis/M010/M0100099.ASP?Hid\\_Tipo=TEXTO&Hid\\_TodasNormas=1125&hTexto=&Hid\\_IDNorma=1125](http://www.al.rs.gov.br/legis/M010/M0100099.ASP?Hid_Tipo=TEXTO&Hid_TodasNormas=1125&hTexto=&Hid_IDNorma=1125). Acesso em: 9 ago. 2021.

RIO GRANDE DO SUL. **Decreto nº 53.466, de 16 de março de 2017**. Institui o Programa de Regularização Fundiária de Terras Devolutas Rurais, no âmbito do Estado do Rio Grande do Sul e dá outras providências. Porto Alegre: Assembleia Legislativa do Estado do Rio Grande do Sul, 2017. Disponível em: [http://www.al.rs.gov.br/legis/M010/M0100099.ASP?Hid\\_Tipo=TEXTO&Hid\\_TodasNormas=63751&hTexto=&Hid\\_IDNorma=63751](http://www.al.rs.gov.br/legis/M010/M0100099.ASP?Hid_Tipo=TEXTO&Hid_TodasNormas=63751&hTexto=&Hid_IDNorma=63751). Acesso em: 9 ago. 2021.

RIO GRANDE DO SUL. **Decreto nº 55.948, de 17 de junho de 2021**. Altera o Decreto nº 53.466, de 16 de março de 2017, que institui o Programa de Regularização Fundiária de Terras Devolutas Rurais, no âmbito do Estado do Rio Grande do Sul. Porto Alegre: Assembleia Legislativa do Estado do Rio Grande do Sul, 2021. Disponível em: [http://www.al.rs.gov.br/legis/M010/M0100099.ASP?Hid\\_Tipo=TEXTO&Hid\\_TodasNormas=71800&hTexto=&Hid\\_IDNorma=71800](http://www.al.rs.gov.br/legis/M010/M0100099.ASP?Hid_Tipo=TEXTO&Hid_TodasNormas=71800&hTexto=&Hid_IDNorma=71800). Acesso em: 9 ago. 2021.

RIO GRANDE DO SUL. **Lei nº 11.731, de 9 de janeiro de 2002**. Dispõe sobre a regularização fundiária de áreas ocupadas por remanescentes de comunidades de quilombos. Porto Alegre: Assembleia Legislativa do Estado do Rio Grande do Sul, 2002. Disponível em: [http://www.al.rs.gov.br/legis/M010/M0100099.ASP?Hid\\_Tipo=TEXTO&Hid\\_TodasNormas=1442&hTexto=&Hid\\_IDNorma=1442](http://www.al.rs.gov.br/legis/M010/M0100099.ASP?Hid_Tipo=TEXTO&Hid_TodasNormas=1442&hTexto=&Hid_IDNorma=1442). Acesso em: 9 ago. 2021.

ROJAS GARZÓN, Biviany; YAMADA Erika M.; OLIVEIRA, Rodrigo (org.). **Direito à consulta e consentimento de povos indígenas, quilombolas e comunidades tradicionais**. São Paulo: RCA, Due Process of Law Foundation, 2016. *E-book*. Disponível em: <https://rca.org.br/wp-content/uploads/2016/08/2016-Livro-RCA-DPLf-Direito-a-Consulta-dig.ital.pdf>. Acesso em: 10 set. 2021.

RONDÔNIA. [Constituição (1989)]. **Constituição do Estado de Rondônia**. Texto atualizado até a emenda constitucional nº 145/2021. Porto Velho: Assembleia Legislativa do Estado de Rondônia, 2021. Disponível em: [https://www.al.ro.leg.br/institucional/constituicao-do-estado-de-rondonia/constituicao-estadua/lCE1989\\_EC145\\_v3.pdf](https://www.al.ro.leg.br/institucional/constituicao-do-estado-de-rondonia/constituicao-estadua/lCE1989_EC145_v3.pdf). Acesso em: 10 set. 2021.

RONDÔNIA. **Lei nº 4.892, de 27 de novembro de 2020**. Institui a Política de Regularização Fundiária de Terras Públicas Rurais e Urbanas pertencentes ao Estado de Rondônia e dá outras providências. Porto Velho: Assembleia Legislativa do Estado de Rondônia, 2020. Disponível em: <https://sapl.al.ro.leg.br/media/sapl/public/normajuridica/2020/9527/14892.pdf>. Acesso em: 9 ago. 2021.

RONDÔNIA. **Lei nº 2910, de 03 de dezembro de 2012**. Cria o Programa Estadual de Regularização Fundiária Urbana “Título Já” e dá outras providências. Porto Velho: Assembleia Legislativa do Estado de Rondônia, 2012. Disponível em: [https://sapl.al.ro.leg.br/media/sapl/public/normajuridica/2012/6002/6002\\_texto\\_integral.pdf](https://sapl.al.ro.leg.br/media/sapl/public/normajuridica/2012/6002/6002_texto_integral.pdf). Acesso em: 9 ago. 2021.

RORAIMA. [Constituição (1989)]. **Constituição do Estado de Roraima**. Promulgada em 31 de dezembro de 1991, atualizada até a Emenda Constitucional nº 76/2021. Boa Vista: Assembleia Legislativa do Estado de Roraima, 2021. Disponível em: <https://www.tjrr.jus.br/legislacao/index.php/constituicao-estadual>. Acesso em: 10 ago. 2021.

RORAIMA. **Lei nº 1063, de 16 de junho de 2016**. Dispõe sobre a regularização fundiária em imóveis urbanos de domínio do Estado de Roraima e dá outras providências. Boa Vista: Assembleia Legislativa do Estado de Roraima, 2016. Disponível em: <https://al.rr.leg.br/wp-content/uploads/2019/02/Lei-Ordinaria-No.-1063-de-16.07.16.pdf>. Acesso em: 9 ago. 2021.

RORAIMA. **Lei nº 976 de 14 de julho de 2014**. Dispõe sobre a Política Fundiária Rural e de Regularização Fundiária Rural do Estado de Roraima e dá outras providências. . Boa Vista: Assembleia Legislativa do Estado de Roraima, 2014. Disponível em: <https://al.rr.leg.br/wp-content/uploads/2019/02/Lei-Ordinaria-No.-976-de-14.07.14.pdf>. Acesso em: 9 ago. 2021.

SANO, H.; MONTENEGRO FILHO, M. J. F. As técnicas de avaliação da eficiência, eficácia e efetividade na gestão pública e sua relevância para o desenvolvimento social e das ações públicas. **Desenvolvimento Em Questão**, Ijuí, v. 11, n. 22, p. 35–61. 2013. Disponível em: <https://www.revistas.unijui.edu.br/index.php/desenvolvimentoemquestao/article/view/186>. Acesso em: 20 set. 2021.

SANTA CATARINA. [Constituição (1989)]. **Constituição do Estado de Santa Catarina**. Promulgada em 19 de outubro de 1989, atualizada até a Emenda Constitucional nº 82/2021. Florianópolis: Assembleia Legislativa do Estado de Santa Catarina, 2021. Disponível em: [http://leis.alesc.sc.gov.br/html/constituicao\\_estadual\\_1989.html](http://leis.alesc.sc.gov.br/html/constituicao_estadual_1989.html). Acesso em: 10 ago. 2021.

SANTA CATARINA. **Lei nº 9.412, de 07 de janeiro de 1994**. Dispõe sobre as terras de domínio do Estado e sua atuação no processo de reforma agrária, regularização fundiária e dá outras providências. Florianópolis: Assembleia Legislativa do Estado de Santa Catarina, 1994. Disponível em: [http://leis.alesc.sc.gov.br/html/1994/9412\\_1994\\_lei.html](http://leis.alesc.sc.gov.br/html/1994/9412_1994_lei.html). Acesso em: 9 ago. 2021.

SANTILLI, J. F. R. Povos indígenas, quilombolas e populações tradicionais: a construção de novas categorias jurídicas. In: RICARDO, Fany Pantaleoni (org.). **Terras indígenas e unidades de conservação da natureza: o desafio das sobreposições territoriais**. São Paulo: Instituto Socioambiental, 2004. p. 42-48.

SÃO PAULO. [Constituição (1989)]. **Constituição do Estado de São Paulo**. Promulgada em 05 de outubro de 1989, atualizada até a decisão do Supremo Tribunal Federal, nos autos da ADI N° 350. São Paulo: Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo, 2020. Disponível em: <https://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/constituicao/1989/compilacao-constituicao-0-0-5.10.1989.html>. Acesso em: 10 ago. 2021.

SÃO PAULO. **Decreto nº 40.723, de 21/03/1996**. Institui, junto à Secretaria da Justiça e da Defesa da Cidadania, Grupo de Trabalho para dar plena aplicabilidade aos dispositivos constitucionais que conferem o direito de propriedade aos remanescentes de quilombos. São Paulo: Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo, 1996. Disponível em: <https://www.al.sp.gov.br/norma/?id=10581>. Acesso em: 9 ago. 2021.

SÃO PAULO. **Decreto nº 41.774, de 13/05/1997**. Institui Programa de Cooperação Técnica e Ação Conjunta para identificação, discriminação e legitimação de terras devolutas do Estado, ocupadas pelos remanescentes de Quilombos. São Paulo: Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo, 1997. Disponível em: <https://www.al.sp.gov.br/norma/?id=9061>. Acesso em: 9 ago. 2021.

SÃO PAULO. **Lei nº 11.600, de 19/12/2003**. Dispõe sobre a regularização de posse em terras devolutas da 10ª Região Administrativa do Estado e dá outras providências correlatas. São Paulo: Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo, 2003. Disponível em: <https://www.al.sp.gov.br/norma/?id=49149>. Acesso em: 9 ago. 2021.

SÃO PAULO. **Lei nº 16.475, de 26/06/2017**. Dispõe sobre a regularização de posse em terras devolutas das Regiões Administrativas de Registro e de Itapeva, e dá providências correlatas. São Paulo: Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo, 2017. Disponível em: <https://www.al.sp.gov.br/norma/?id=182201>. Acesso em: 9 ago. 2021.

SÃO PAULO. **Lei nº 9.757, de 15/09/1997**. Dispõe sobre a legitimação de posse de terras públicas estaduais aos remanescentes das comunidades de quilombos em atendimento ao artigo 68 dos Atos das Disposições Constitucionais Transitórias da Constituição Federal. São Paulo: Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo, 1997. Disponível em: <https://www.al.sp.gov.br/norma/?id=5469>. Acesso em: 9 ago. 2021.

SEMINÁRIO GOVERNANÇA DE TERRAS E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO. Coletânea do II Seminário Governança de Terras e Desenvolvimento Econômico. Campinas: UNICAMP, IE, 2016. E-book. Disponível em: <https://governancadeterras.com.br/wp-content/uploads/2017/10/Coletanea-II-SGTDE-2016.pdf> f. Acesso em: 10 set. 2022.

SERGIPE. [Constituição (1989)]. **Constituição do Estado de Sergipe**. Texto promulgado em 05 de outubro de 1989 e atualizado até a Emenda Constitucional nº 55, de 20 de maio de 2022. Aracaju: Assembleia Legislativa do Estado de Sergipe, 2022. Disponível em: [https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/70454/CE\\_SE\\_EC\\_55-2022.pdf?sequen=12&isAllowed=y](https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/70454/CE_SE_EC_55-2022.pdf?sequen=12&isAllowed=y). Acesso em: 10 ago. 2021.

SERGIPE. **Lei nº 2.435, de 30 de setembro de 1983**. Dispõe sobre as terras devolutas do Estado de Sergipe e dá outras providências. Aracaju: Assembleia Legislativa do Estado de Sergipe, 1983. Disponível em: <https://al.se.leg.br/Legislacao/Ordinaria/1983/O24351983.pdf>. Acesso em: 10 ago. 2021.

SVAMPA, Maristella. **Las fronteras del neextractivismo en América Latina: conflictos socioambientales, giro ecoterritorial y nuevas dependencias**. Zapopan: CALAS, 2019.

TIRADO, Genara Pulido. Violencia epistémica y descolonización del conocimiento. **Sociocriticism**, Granada, v. 24, n. 1 e 2, 2009. p. 173-201. Disponível em: <https://revues.univ-tlse2.fr/sociocriticism/index.php?id=2326>. Acesso em: 11 ago. 2021.

TOCANTINS. [Constituição (1989)]. **Constituição do Estado do Tocantins**. Texto promulgado em 05 de outubro de 1989 e atualizado até a Emenda Constitucional nº 45, de 07 de novembro de 2022. Palmas: Assembleia Legislativa do Estado do Tocantins, 2022. Disponível em: [https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/70431/CE\\_TO\\_EC\\_45\\_2022.pdf?sequen=ce=8&isAllowed=y](https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/70431/CE_TO_EC_45_2022.pdf?sequen=ce=8&isAllowed=y). Acesso em: 10 ago. 2021.

TOCANTINS. **Lei nº 2.283, de 10 de fevereiro de 2010**. Autoriza a regularização de áreas públicas estaduais de interesse social. Palmas: Assembleia Legislativa do Estado do Tocantins, 2010. Disponível em: <https://www.al.to.leg.br/arquivos/24103.pdf>. Acesso em: 9 ago. 2021.

TOCANTINS. **Lei nº 2.758, de 28 de agosto de 2013**. Autoriza o Poder Executivo a promover a regularização fundiária, por meio de venda direta, em imóveis urbanos de propriedade do Estado do Tocantins, e adota outras providências. Palmas: Assembleia Legislativa do Estado do Tocantins, 2013. Disponível em: [https://www.al.to.leg.br/arquivos/lei\\_2758-2013\\_55396.PDF](https://www.al.to.leg.br/arquivos/lei_2758-2013_55396.PDF). Acesso em: 9 ago. 2021.

VIEIRA FILHO, José Eustáquio Ribeiro. **Expansão da fronteira agrícola no Brasil: desafios e perspectivas**. Rio de Janeiro: IPEA, 2016. (Textos para Discussão, 2223). *E-book*. Disponível em: [http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/6909/1/td\\_2223.PDF](http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/6909/1/td_2223.PDF). Acesso em: 2 dez. 2021.

YAMADA, Erika M; GRUPIONI, Luís D. B.; ROJAS-GARZÓN, Biviany (org.). **Protocolos autônomos de consulta e consentimento: guia de orientações**. São Paulo: RCA, 2019. *E-book*. Disponível em: <https://rca.org.br/wp-content/uploads/2019/06/2019-Guia-de-Protocolos-RCA-vers%C3%A3o-web.pdf>. Acesso em: 9 ago. 2021.

**MARIA TEREZA QUEIROZ CARVALHO** é do Norte de Minas, região cujas características culturais e socioeconômicas motivaram a autora a pesquisar sobre temas relacionados à regularização fundiária e disputas territoriais. É bacharel em Direito pela Universidade Estadual de Montes Claros - Unimontes, Advogada, e Mestre em Direito pela Universidade Federal de Ouro Preto - UFOP. Sua trajetória profissional inclui experiências em órgãos públicos e no terceiro setor, propiciando à autora uma percepção que apresenta pontos de vista diversos sobre os temas analisados.

# O direito à regularização fundiária de territórios tradicionais:

Análise do caminho a ser percorrido entre a demanda social e a efetivação do direito pelo poder executivo

-  [www.atenaeditora.com.br](http://www.atenaeditora.com.br)
-  [contato@atenaeditora.com.br](mailto:contato@atenaeditora.com.br)
-  [@atenaeditora](https://www.instagram.com/atenaeditora)
-  [www.facebook.com/atenaeditora.com.br](https://www.facebook.com/atenaeditora.com.br)

# O direito à regularização fundiária de territórios tradicionais:

Análise do caminho a ser percorrido entre a demanda social e a efetivação do direito pelo poder executivo

-  [www.atenaeditora.com.br](http://www.atenaeditora.com.br)
-  [contato@atenaeditora.com.br](mailto:contato@atenaeditora.com.br)
-  [@atenaeditora](https://www.instagram.com/atenaeditora)
-  [www.facebook.com/atenaeditora.com.br](https://www.facebook.com/atenaeditora.com.br)