



REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA E POLÍTICAS PÚBLICAS: CONSIDERAÇÕES ACERCA DA LEGISLAÇÃO DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Daniel Brasil de Souza¹
Pedro José de Campos Garcia²
Clarisse Aparecida Da Cunha Viana Cruz³

RESUMO:

O presente artigo se propõe a revisar a legislação pertinente à regularização fundiária e a avaliar a implementação de políticas públicas na abordagem desse tema, dando foco especial às medidas adotadas no estado de Minas Gerais. Apresenta-se a hipótese de que a questão fundiária tem íntima raízes culturais e que esses aspectos necessariamente devem ter reflexos nas legislações futuras sobre a temática. Utiliza-se metodologia de pesquisa bibliográfica, com raciocínio lógico-dedutivo. Os resultados apontam que houve avanços na questão fundiária do estado de Minas Gerais, mas que ainda se faz necessária adequação da legislação, visando considerar alguns aspectos culturais.

PALAVRAS-CHAVE: Regularização Fundiária. Políticas Públicas. Legislação. Cultura. Regularização fundiária rural.

LAND LEGALIZATION AND PUBLIC POLICIES: CONSIDERATIONS ABOUT THE LEGISLATION OF THE STATE OF MINAS GERAIS

ABSTRACT:

This article aims to review the legislation pertaining to land regularization and assess the implementation of public politics in addressing this issue, giving special focus on the measures adopted in the state of Minas Gerais. Present the hypothesis that the land issue has intimate cultural roots and that these aspects must necessarily be reflected in future legislation on the subject. The bibliographic research methodology will be used, with logical-deductive reasoning. The results showed that there are advances in the land issue in the state of Minas Gerais, but that a review of the legislation is still needed to take cultural aspects into account.

KEYWORDS: Land regularization. Public politic. Legislation. Culture. Rural land regularization.

¹ Mestrando em Direito Ambiental pela Escola Superior Dom Hélder Câmara. Pós-Graduando em Direito Notarial e Registral pelo CEDIN. Integrante das Comissões de Regularização Fundiária e Direito Notarial e Registral do IBRADIM/BR. Advogado. ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-2053-5443>. Currículo Lattes: <http://lattes.cnpq.br/6863844865812490>. E-mail: souzadanielbrasil@hotmail.com

² Mestrando em Direito Ambiental pela Escola Superior Dom Hélder Câmara. Advogado. Superintendente de Regularização Fundiária da Secretaria de Estado de Agricultura, Pecuária e Abastecimento de Minas Gerais. ORCID <https://orcid.org/0000-0003-4658-5721>. Currículo Lattes: <http://lattes.cnpq.br/3856390702087969>. E-mail: pedrojcgarcia19@gmail.com

³ Mestranda em Direito pela Escola Superior Dom Helder Câmara. Integrante do grupo de pesquisa Centro de Estudos de Biodireito (CEBID). Advogada. ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-5461-4292>. Currículo Lattes: <http://lattes.cnpq.br/3712653528660844> E-mail: clarisseacvianacruz@gmail.com



1. INTRODUÇÃO

A expressão regularização fundiária refere-se à normatização da posse, uso, registro e cadastro de terras privadas, bem como de terras devolutas do Estado. A regularização urbana ou rural, no contexto das políticas fundiárias, está diretamente relacionada ao desenvolvimento econômico, às melhorias ambientais, ao reconhecimento do direito de propriedade e à promoção da dignidade da pessoa humana.

A lei 13.465/17 de 11 de julho de 2017 é o principal diploma que regulamenta a regularização fundiária no Brasil. A lei dispõe sobre regularização urbana e rural, a regularização fundiária no contexto da Amazônia legal e sobre a alienação de bens públicos pela União (BRASIL, 2017). A mencionada lei foi fruto da medida provisória 759 que sofreu vários destaques até que se chegasse ao texto que seria aprovado como projeto de lei em conversão e substituiu a lei 11.977/09 no tocante aos procedimentos de regularização fundiária (BRASIL, 2010). Mas a questão fundiária no Brasil é tão antiga quanto a república e já houve diversas tentativas de se sistematizar a questão fundiária e agrária no País.

O debate sobre a regularização fundiária ganha contornos para além da questão social e ambiental a partir da ideia apresentada pelo economista peruano Hernando De Soto em seu livro “O mistério do Capital” (SOTO, 2000). Segundo o autor, a regularização dos imóveis irregulares através de um processo simplificado e a titulação de seus ocupantes seria a chave para que os países erradicassem a pobreza, uma vez que então a propriedade recém regularizada seria utilizada como garantia para empréstimos bancários, fomentando a atividade mercantil e movimentando a economia.

O objetivo geral do presente artigo foi revisar questões fundamentais acerca da regularização fundiária, com foco na legislação, nos aspectos culturais e nos entraves para implementação desta política pública, tendo em vista que a questão fundiária no Brasil e em Minas Gerais já foi alvo de vários projetos que se mostraram ineficientes para solucionar de vez a questão.

Como objetivo específico foi revisado o processo da regularização fundiária rural em Minas Gerais e foram apresentados os resultados mais recentes do estado, bem como foi feita uma retrospectiva das normatizações mineiras acerca do tema, relacionando sempre com os



aspectos culturais que permeiam a irregularidade fundiária e que possui reflexos nas políticas públicas a serem implementadas.

A temática se justifica na medida em que uma porção considerável dos imóveis brasileiros possuem algum tipo de irregularidade, o que afeta a vida de milhões de pessoas e consequentemente atrai a responsabilidade dos gestores para solucionar a questão de forma a interromper o ciclo de irregularidade.

Para a verificação da hipótese, foi escolhido o método hipotético-dedutivo, pois a partir de informações gerais foi possível chegar a conclusões específicas. A técnica de pesquisa empregada foi a revisão bibliográfica em documentos, relatórios, reportagens, doutrina especializada e principalmente leis.

Para fins didáticos o artigo foi dividido em sete capítulos: introdução, aspectos culturais acerca da irregularidade fundiária, a informalidade e os entraves dos programas de regularização fundiária, regulamentação geral sobre regularização fundiária, contextualizando a regularização fundiária rural no estado de Minas Gerais, considerações finais e referências.

2. ASPECTOS CULTURAIS ACERCA DA IRREGULARIDADE FUNDIÁRIA

O atraso econômico das nações do terceiro mundo e as antes comunistas não se assenta na cultura de cada país, afirma Soto (2000, p.18). Não convenceria o argumento que lugares tão diversos como o Japão, a Suíça e a Califórnia tenham fatores culturais em comum que justificariam sua riqueza, na mesma medida em que a Estônia, a China e o Brasil não possuem elementos culturais comuns que justifiquem a sua pobreza. Que os habitantes de todos esses países são comerciantes e empreendedores e possuem a capacidade de gerar lucro quando todas as condições lhes são adversas (SOTO, 2000, p.19).

Há relações sociais ocorrendo em lugares completamente regularizados e também há relações sociais que ocorrem em locais completamente alheios à formalidade. Mas em um a vida é facilitada na medida em que se tem segurança jurídica para as transações. Na formalidade o acesso aos serviços públicos se mostra mais simples. Então, o que a política fundiária deve buscar é trazer para os habitantes de áreas irregulares os benefícios que os habitantes das áreas regulares possuem, uma vez que a vida nesses lugares ainda existirá e cabe a aqueles que gerenciam a coisa pública tornar a vida dessas pessoas também mais simples.



Logo, se não há questão cultural que justifique a pobreza dos países, o grande desafio para que esses países se beneficiem do capitalismo e que possam gerar riqueza é que essas nações não consigam gerir e gerar o capital que possuem, capital esse representado pelos milhões de imóveis que estão irregulares e conseqüentemente afastados dos mercados formais, impedindo o investimento estrangeiro, a capitalização via empréstimos e a segurança das informações (SOTO, 2000, p. 20).

Destaca-se a conclusão que o autor chega, quando usa o argumento de que a irregularidade fundiária não é uma questão cultural, e sim um reflexo da má gestão do capital que já existe nos países e que estão “mortos” enquanto irregulares. Ocorre que, se um terreno é considerado irregular e informal por estar fora do que a lei determina e sendo a lei a expressão maior da democracia, enquanto feita pelos representantes do povo, então conseqüentemente a lei é um reflexo da cultura de um povo.

Márcio Luís de Oliveira (2016, p. 41/42) considera cultura a projeção da condição humana pela sociedade que é codificada, atualizada conforme as necessidades da contemporaneidade que é apresentada e transmitida pela intersubjetividade e entre as gerações. A transmissão intergeracional da cultura é o que faz com que cada sociedade se preserve e viva do modo que lhe seja mais conveniente de acordo com o senso comum de coletividade. Assim, os valores transmitidos de uma cultura de tolerância ao irregular, aliados a uma burocracia injustificável, culminam em uma cultura onde os valores coletivos são tão fortes que superam o formalismo jurídico; a ponto de núcleos inteiros serem irregulares por décadas e viverem em relativa paz, mesmo com todos os pontos negativos da irregularidade.

A cultura faz com que haja tolerância sobre alguns aspectos formais. De acordo com Soto (2000, p. 143), quanto mais obstáculos legais para se trazer as propriedades para a legalidade são criados, mais a população se adapta e cria acordos extralegais para se manterem em suas posses ainda que irregulares. A solução para interromper o ciclo da irregularidade estaria em uma lei que refletisse as necessidades sociais de destraves burocráticos, sem abrir mão da segurança, para que permitisse a formalização dos núcleos.

Ressalta-se que a tolerância às irregularidades fica adstrita a núcleos pequenos de pessoas, uma vez que as regras utilizadas por determinada comunidade como forma de burla às regras impostas formalmente, não geram quaisquer efeitos contra quem está fora da comunidade. Como consequência, não são, bem como não poderiam ser, reconhecidas por terceiros; o que afasta a segurança jurídica, fundamental para os negócios.



Em tese, como a irregularidade acompanha o país desde seus primórdios, isso já deveria ter sido percebido pelos governantes que, então, editassem alguma lei que simplesmente refletisse os acordos informais existentes nos núcleos informais e então o problema estaria solucionado. Em tese. Resumir o problema fundiário em uma lacuna legislativa é ignorar todos as causas e consequências da irregularidade fundiária, que perpassa pela temática ambiental, social, econômico, jurídico e político.

Como a legislação formal é reflexo da vontade dos representantes do povo em um determinado momento histórico, os acordos informais que garantem o mínimo de estabilidade nos núcleos informais também são reflexos da cultura da população que vive naquela situação. Assim, não se atribui apenas à legislação a culpa pelos problemas fundiários, pois a partir do momento que a sociedade convive e aceita a irregularidade, ela se torna parte do problema e não apenas a vítima.

Portanto, a política pública ideal para tratar do problema fundiário deve necessariamente ser multidisciplinar e levar em consideração não apenas questão do formalismo jurídico, mas também das ciências econômicas, sociais, geográficas, biológico-ambientais e inclusive culturais.

3. A INFORMALIDADE E OS ENTRAVES DOS PROGRAMAS DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA

Segundo Edésio Fernandes (2011, p. 40), os programas de regularização fundiária até se divide em duas vertentes: a primeira seria a legalização apenas da posse dos terrenos com a escrituração e titulação em massa, sem contrapartida relevante por parte dos beneficiários. Observou-se que essa abordagem era insuficiente para interromper com o ciclo de irregularidade, uma vez que os contratos informais continuavam a ocorrer sem o competente registro e que o número de núcleos irregulares em áreas públicas aumentou, por ser onde a maioria das escrituras foi emitida. A outra vertente foi a entrega de títulos em massa associados a políticas públicas de melhoria dos serviços públicos nos núcleos recém regularizados, etapa essa completamente custeada pelo Poder Público. As consequências indesejadas de tal modelo foram a gentrificação desses espaços, o clientelismo político, além do surgimento de mais núcleos urbanos informais em áreas públicas onde os ocupantes invadiam os terrenos com a esperança de que seriam em breve titulados por meio de um novo programa de regularização fundiária (FERNANDES, 2011, p. 42).



A convivência e conivência com a irregularidade têm efeitos jurídicos. Na medida em que o tempo vai passando e um determinado núcleo urbano se consolida a margem da formalidade, existem efeitos jurídicos e políticos que não podem ser ignorados, em razão do princípio da segurança jurídica. O decurso do tempo acaba por gerar uma expectativa de direito e as reivindicações dos terrenos passam a ser acolhidos pela formalidade, tornando-se propriedade formal, a exemplo da usucapião.

O problema é que essa solução é morosa e depende de provocação ao Poder Judiciário, o que torna seus custos altos e inatingíveis sob o ponto de vista de realmente resolver o problema fundiário; tornando-o útil apenas para solucionar questões pontuais. Esse é outro motivo pelo qual as políticas voltadas para a questão fundiária precisam reconhecer e absorver certos aspectos culturais para que sejam eficazes e autoaplicáveis, sem a necessidade de uma ordem judicial para que os ocupantes tenham reconhecidos seus direitos.

A origem da informalidade não é de fácil constatação e seus efeitos, apesar de serem graves, ainda sim, são suportados por grande parte da população brasileira. A integração da informalidade com o cotidiano das pessoas é mais um indício que há elementos culturais relacionados com a falta de regularidade dos imóveis do País. Talvez por não conhecer os benefícios da regularidade é que tantas pessoas convivem com a irregularidade.

A dificuldade na identificação do causador da irregularidade faz também árdua a tarefa para a atribuição de responsabilidade administrativa, ambiental, civil e até mesmo penal. Como há pessoas vivendo nesse meio irregular, elas possuem Direitos e faz com que o Estado atue de forma positiva naquela localidade. Tal fato demonstra que os efeitos da irregularidade não ficam adstritos à circunscrição geográfica de um núcleo urbano informal, tendo reflexos diretos e indiretos em toda coletividade. Neste sentido,

A informalidade é atribuída a muitas causas, incluindo baixos níveis de renda, planejamento urbano impraticável, falta de terrenos com fornecimento de serviços de rede pública e habitações de cunho sociais, e um sistema jurídico deficiente. Ela gera custos muito altos para os residentes, incluindo a insegurança da posse, a falta de serviços públicos, a discriminação por terceiros, perigos ambientais e para a saúde, e desigualdade de direitos civis. A informalidade também gera altos custos para os governos locais quando estes realizam programas de melhoria, além de custos indiretos altos para tratar de outros impactos da informalidade, como problemas da saúde pública, violência e outros de cunho social (FERNANDES, 2011, p. 2).



Os problemas advindos da informalidade ultrapassam os muros dos terrenos e edificações irregulares, eles afetam diretamente a maneira de gerir uma cidade e faz com que, mesmo que indiretamente, todos os cidadãos tenham que arcar com as consequências. Por se tratar de uma questão pública e exigir uma conduta muitas vezes positiva observa-se que as normas de Direito Público necessariamente devem prever e impedir essa situação. Mas isso não exclui que a parte da solução venha das normas de Direito Privado, criando-se novos direitos reais para situações específicas, criando novas formas de garantia real imobiliária ou novas formas de aquisição crédito, por exemplo.

As relações negociais sobre a propriedade são regulamentadas pelo Direito Privado enquanto as normas urbanísticas e sobre o gerenciamento do bem público são de Direito Público, assim, não se pode atribuir a apenas um ou outro ramo do Direito a responsabilidade de tratamento da questão, bem como não se pode esperar que apenas o Direito resolve o problema, vez que esse também é relacionado com o urbanismo, o social, o econômico, o ambiental e o político, devendo todas essas disciplinas se preocupar com o tema.

Ressalta-se que mesmo sendo possível identificar em um caso concreto quem implementou um parcelamento irregular e responsabiliza-lo, civil, penal e administrativamente, o objeto debatido no presente trabalho é da perspectiva macro acerca da irregularidade, buscando ideias para uma política pública que resolva a questão fundiária no estado de Minas Gerais e no Brasil e não em um caso concreto.

4. REGULAMENTAÇÃO GERAL SOBRE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA

A regularização fundiária é um tema multidisciplinar com, no mínimo, quatro vertentes: jurídica, urbanística, social e ambiental. Dessa forma, Bispo propõe que a matéria seja regulamentada por uma teoria geral que teria duas espécies, a regularização urbana e a rural. As bases das políticas voltadas para a regularização fundiária seriam, segundo Bispo:

(...) é possível compreender o instituto da regularização fundiária como um processo de intervenção estatal de transformação permeado não apenas pelo interesse jurídico da mera (re)adequação do estado fático à lei, mas também como forma de concretização de direitos e garantias fundamentais e sociais e da função socioeconômica da propriedade (BISPO, 2020, p. 31).

O autor defende que a regularização rural e urbana possui os mesmos fundamentos, mas que devido a diferenciação dos usos de cada propriedade, cada política deve ter suas especificidades respeitadas. Além do mais, não se trata apenas de uma adequação jurídica



onde se pega o núcleo ou área informal e apenas a registre na serventia registral imobiliária, é preciso que se concretize o direito de propriedade e as garantias fundamentais a ele relacionados permitindo que a propriedade recém regularizada exerça sua função social para que, então, o ciclo de irregularidade seja interrompido.

Destaca-se ainda a importância das questões ambientais relacionadas à propriedade e posse do imóvel rural e à necessidade de proteção contra impactos ambientais. Enquanto foco de programa sócio-político governamental, a regularização fundiária rural se destaca por garantir democratização do acesso a terras não registradas e segurança jurídica ao agricultor familiar, através da concessão do título e consequente direito ao registro da sua propriedade, o que garantirá ao beneficiário segurança quanto a posse de suas terras e também o pleno uso do potencial econômico dela.

Conforme defendido por Reis e Oliveira (2017, p. 50), a política de regularização fundiária rural tem como objetivo central a legislação e a inserção da propriedade e da posse na estrutura de produção do campo. Paralelamente, ela visa melhorar a qualidade de vida de agricultores rurais e promover cidadania, uma vez que a titularidade da terra favorece a permanência do agricultor no campo e propicia seu acesso a políticas no âmbito social, econômico e produtivo.

Segundo Guedes e Reydon (2012, p. 634), a descentralização político-administrativa decorrente da proclamação da República teria favorecido a regularização fundiária, uma vez que os estados se tornaram oficialmente responsáveis pelas terras devolutas e delas puderam dispor livremente, mas a gestão dessas terras variou entre os estados, gerando ambiguidades na concessão de títulos e dificuldade em regular o mercado de terras.

A questão fundiária deve necessariamente passar pela discriminação do que são terras públicas e o que são terras privadas. A irregularidade desconhece fronteiras sobre a titularidade do terreno e os núcleos urbanos informais existem em áreas titularizadas pelos entes públicos e também por particulares. A verdade é que não se pode ter o mesmo tratamento para a regularização de áreas públicas e privadas, uma vez que o interesse nas áreas públicas é de toda a coletividade e existem normas taxativas acerca da propriedade pública, a exemplo da vedação constitucional à usucapião em terras públicas (BRASIL, 1988).

Portanto, para que seja possível conceder o tratamento adequado a regularização que será feita em terrenos públicos ou particulares deve-se primeiro definir qual é qual. O que deveria ter sido feito depois da publicação da Lei nº 601/1850 (BRASIL, 1850), que dispõe



sobre as terras devolutas do Império, pois tal indefinição abre espaço para a apropriação indevida do espaço público por particulares, inviabilizando uma política efetiva sob a perspectiva econômica-jurídica-política.

Neste contexto, a regularização fundiária rural há muito vem representando um grande desafio para os gestores estaduais e sua adoção, enquanto política pública, implica em transpor vários obstáculos, como a grilagem de terra e a “precariedade da atividade agropecuária de subsistência” Reis e Oliveira (2017, p. 47). Uma vez que ao não se ter com clareza quais são os limites do domínio público a tarefa de evitar o que seria grilagem e o que seria regularização se torna árdua.

Por essa razão é que deveria ser instituído marcos regulatórios, distintos para a regularização fundiária, rural, urbana, em terras privadas e em terras públicas. Uma vez que, como política pública de grande complexidade, requer planejamento adequado em sua elaboração, implementação, avaliação e revisão, além da disponibilização de recursos, patrimônio e agentes públicos qualificados.

Dessa forma, seja na fase de divulgação, seleção ou condução processual, o adequado controle e gerenciamento de programas que visam regularizar terras devolutas do estado são fundamentais para o sucesso dessas políticas públicas. Por outro lado, se tal controle não for exercido, faltarão dados sobre o andamento do programa e seus resultados serão comprometidos. Muitas são as etapas a serem percorridas até a conclusão dos processos, cujo andamento incluem aspectos técnicos e jurídicos.

Percebe-se, a partir que cada área irregular necessita de um tratamento diferenciado, sendo que a Lei nº 13.465/17, apesar de seus avanços, possui alguns problemas em relação aos seus pressupostos, o que reforça a teoria da regularização fundiária como gênero e da necessidade da criação de marcos específicos para as espécies.

Ainda sobre os aspectos gerais em relação ao tema de regularização fundiária, é necessário frisar a importância do sistema registral, que é o corolário dos procedimentos de regularização independente de sua espécie. Segundo Guedes e Reydon,

Os estudos de Soto (2000), Deininger (2003), Galiani e Schargrodsky (2005) têm afirmado que a existência de segurança dos direitos de propriedade é crucial para assegurar maior eficiência econômica no uso da terra, além de garantir estabilidade política e social, reduzindo os conflitos em torno da terra. O impacto da segurança dos direitos de propriedade sobre a pobreza é mais controverso e tem sido objeto de vasta literatura, sintetizada por Galal e Razzaz (2001). (GUEDES; REYDON, p. 530)





Percebe-se que o cadastramento das informações acerca da propriedade demonstra-se cruciais para assegurar o uso mais eficiente da terra. O que pressupõe um sistema de registro de direitos de propriedade célere, seguro e eficiente. As informações constantes nos livros de registro imobiliário muitas vezes são diferentes daquelas que a Administração Pública possui para fazer o planejamento das políticas públicas. Em razão disso cadastros como o SINTER (Sistema Nacional de Gestão de Informações Territoriais) foram criados. Também pode-se citar o CAR (Cadastro Ambiental Rural) e o CCIR (Certificado de Cadastro do Imóvel Rural).

O sistema registral imobiliário possui princípios próprios e que foram flexibilizados para fins de regularização fundiária. A flexibilização desses princípios coaduna com a proposta feita por Hernando De Soto (2000), anteriormente citada, no sentido de que, uma vez que as regras vigentes não estão sendo atendidas pela população que vive em situação irregular, a lei deve se adaptar a tal fato social para que se permita o acesso à regularidade por essas pessoas.

A Lei nº 6.015/73, que dispõe sobre registros públicos e dá outras providências, é o principal diploma sobre a atividade registral vigente (BRASIL, 1973). A lei foi editada em um contexto histórico em que não havia a informatização e os recursos acerca da medição das propriedades eram escassos. Apesar de sofrer diversas mudanças, o diploma ainda precisa ser atualizado para que atenda aos anseios da sociedade atual, em que a informação é transmitida com altíssima velocidade e a tecnocracia ganha cada vez mais espaço.

Assim, a legislação geral acerca da regularização fundiária possui tanto pontos positivos quanto pontos que ainda precisam ser melhorados. A questão fundiária no Brasil é complexa e desafiadora, o que requer uma solução que necessariamente precisa ser multidisciplinar e que precisa de uma teoria geral a partir da qual sairiam regulamentações que permitiriam solucionar os casos específicos conforme a especificidades que cada situação demanda.

5. CONTEXTUALIZANDO A REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA RURAL NO ESTADO DE MINAS GERAIS

Para entendermos melhor a execução dessa política pública, revisaremos a seguir a evolução do programa de regularização fundiária rural no estado de Minas Gerais. No referido estado, a regularização fundiária tem sido debatida desde 1892, quanto foi editada a Lei nº 27



de 25 de junho de 1892, que dispõe sobre a medição e demarcação de terras devolutas. A lei também cria uma seção especial para o serviço de terras e colonização, na então Secretaria de Agricultura, Comércio e Obras Públicas (MINAS GERAIS, 1982).

Seguinte a essa normativa, várias outras leis foram promulgadas versando sobre o assunto e inclusive designando os órgãos e instituições do Estado responsáveis pelo mesmo. Entretanto, a despeito da importância da regulamentação, muitas dificuldades foram impostas na execução do programa, certamente algumas relacionadas com os aspectos culturais e os entraves decorrentes das próprias instituições ou normativas.

A legislação estadual mais recente sobre a regularização fundiária é a lei número 11.020 de 08 de janeiro de 1993, que dispõe no artigo 20 que:

Art. 20 - Tem direito à legitimação de posse quem, não sendo proprietário de imóvel rural, ocupe terra devoluta cuja área não exceda 250 ha (duzentos e cinquenta hectares), tornando-a produtiva com o seu trabalho e o de sua família e tendo-a como principal fonte de renda (MINAS GERAIS, 1993).

Sabe-se o quão grande é a demanda pela regularização fundiária rural no estado. Entretanto, poucos são os registros oficiais do número de imóveis rurais regularizados até o século passado. Dados de reportagem veiculada em 15/05/2009, com título de “Anastasia entrega títulos agrários a posseiros em Taiobeiras”, dão conta de que no período de 1891 a 2002 haviam sido entregues 85.069 títulos de regularização fundiária no estado.

Um dos maiores desafios do programa, refere-se à grande demanda pelo mesmo, nas diferentes sub-regiões. Isso pode ser demonstrado pelo edital de chamamento de municípios 01/2019 (MINAS GERAIS, 2019), a partir do qual foram selecionados 109 municípios, que autodeclararam cerca de 63 mil imóveis rurais a regularizar.

Comparando os números publicados em 2009, com o chamamento de 2019, pode-se observar que há uma tarefa hercúlea a ser enfrentada pelo estado, pois a regularização dos imóveis rurais, caso se mantivesse no ritmo observado no período de 1891 a 2002 poderia levar a manutenção do *status quo* da informalidade, nas alienações dos imóveis. Entretanto, por se tratar de uma pauta sensível, passível de ações criminosas, a exemplos dos grileiros de terras, seus procedimentos não podem ser realizados de forma atabalhoada, mas sim com celeridade, informatização, desburocratização e, principalmente, segurança jurídica.

A conduta diligente do administrador frente matéria fundiária, além de basear-se em princípios da legalidade e boa-fé, também deve considerar fatos que já prejudicaram fases do



trabalho realizado. Exemplo disso foi episódio ocorrido em 2011, quando o programa de regularização fundiária rural foi suspenso, em razão de duas ações civis públicas ajuizadas pelo Ministério Público (HOJE EM DIA - 2014), sendo retomado somente em 2015. Em outro episódio de fragilidade, relatório da gestão 2013 da Superintendência Regional do INCRA em Minas Gerais aponta que, em 2009, foi firmado convênio entre o ITER e aquela Superintendência, objetivando a emissão de 25.243 títulos de legitimação de posses nos termos da legislação fundiária estadual, para agricultores familiares com imóveis rurais de até 100 hectares. Entretanto, o referido relatório destaca que o ITER entregou como produto apenas 7.008 imóveis (27,76% do total pactuado no convênio) e que os produtos entregues (planta, memorial descritivo e demais peças técnicas) não preencheram os requisitos técnicos necessários, não sendo, portanto, aceitos, (INCRA, 2013).

Tais relatos acenam para períodos de prejuízo dessa política pública, tanto por suspeitas de ilícitos quanto por aparente imperícia e reafirmaram a necessidade de reestruturação do programa, em busca de resultados melhores e mais consolidados.

Já em períodos mais recentes o programa acena com algumas melhorias. Dados do relatório de transição de governo de dezembro de 2018, reportam que uma pequena parte da demanda então existente foi regularizada entre os anos de 2015 a 2018, quando foram entregues pela Secretaria de Desenvolvimento Agrária (SEDA) um total acumulado de 2.822 títulos a agricultores (MINAS GERAIS, 2018).

Em 2019, a reforma administrativa promovida por meio da lei 23.304/19, estabeleceu a estrutura orgânica do Poder Executivo do Estado e determinou a redução do número de secretarias no Estado de Minas Gerais, passando de 21 para 12. A SEDA foi então extinta e suas competências incorporadas à Secretaria de Estado de Agricultura, Pecuária e Abastecimento (SEAPA), através da Subsecretaria de Assuntos Fundiários. Com base na legislação vigente, o programa foi reestruturado, com o fluxo de processos sendo vinculado diretamente à Superintendência de Regularização Fundiária. Sob esse controle, os processos em andamento foram digitalizados e informatizados, substituindo processos físicos. Os processos, agora digitais, passaram a tramitar em área reservada do Sistema Eletrônico de Informações (SEI) de Minas Gerais, dando mais transparência e agilidade ao programa. Outra inovação instituída foi referente ao critério de seleção dos municípios beneficiados, que agora baseiam-se nos princípios constitucionais da impessoalidade e publicidade, nivelando a concorrência.



Considerando os benefícios da regularização fundiária e da sua grande demanda no estado, o Programa de Regularização Fundiária Rural tornou-se política pública prioritária do governo a partir de 2019. Os resultados apurados nessa etapa mais recente demonstraram que, no período de janeiro de 2019 a novembro de 2020, um total de 1.806 títulos foram entregues a agricultores mineiros de 37 municípios diferentes, o que correspondeu a uma área total mais de 20 mil hectares. Observa-se que em 2019 o estado entregou 1.010 títulos, mas em 2020, em razão da Pandemia da Covid- 19, houve uma contração do programa, sendo entregues 796 títulos (MINAS GERAIS, 2020).

6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A discussão acerca da regularização fundiária é um debate histórico e complexo, gravitando em torno de questões jurídicas, urbanística, ambientais e socioeconômicas, entre as quais destacam-se os aspectos culturais. Em que pese a burocratização e a morosidade ao acesso dos cidadãos à essa política pública, a vida e as relações intersubjetivas acontecem no mundo fático, por interações culturais consuetudinárias. Apesar do controle estatal sobre a sociedade formal e sobre os trâmites registraes, as posses continuam circulando na informalidade, mantendo, como dito alhures, a estabilidade social dos próprios núcleos informais. Contribuem para esse cenário, a ineficiência, a burocratização ou mesmo a inexecução da regularização fundiária, com conseqüente manutenção da insegurança e da exclusão social, além do prejuízo ao acesso às políticas públicas e a ao crédito.

No estado de Minas Gerais, mesmo sob o controle da legislação, um longo caminho foi percorrido pelas diversas versões do programa de regularização fundiária rural. Os resultados em períodos passados são difíceis de serem avaliados, devido às escassas informações divulgadas. Entre os fatores que possivelmente limitaram tal divulgação aponta-se a falta de informatização dos processos. Além disso, quando o rigor da lei, a monitoração constante ou a seleção criteriosa falharam, houve prejuízos em fases anteriores do programa. Entretanto, o legado passado trouxe aprendizados que contribuirão para adequações dessa política pública. Destaca-se a importância de critérios impessoais para seleção dos beneficiários e da informatização, para agregar agilidade e transparência ao curso do processo, do qual cada etapa pode ser acompanhada não só pelo estado, como também pelos municípios e pelos agricultores.



Não se pode olvidar que o problema é complexo, necessita de uma atuação conjunta e institucional com a presença de inúmeros atores, dos três poderes, cartórios, órgãos de controles, universidades e a participação da sociedade civil.

Concluiu-se que os aspectos culturais devem estar presentes na legislação e nas políticas públicas voltadas para a questão fundiária, sob pena de manter o ciclo de irregularidade. Apesar desses desafios, no estado de Minas Gerais, a partir do aprimoramento da gestão fundiária houve um significativo avanço na regularização fundiária, especialmente a rural, confirmando, assim, a hipótese levantada, bem como alcançando os objetivos propostos.

7. REFERÊNCIAS

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Senado Federal, Centro Gráfico, 1988.

BRASIL. Decreto 9.310, de 15 de março de 2018. Institui as normas gerais e os procedimentos aplicáveis à Regularização Fundiária Urbana e estabelece os procedimentos para a avaliação e a alienação dos imóveis da união. **DOU**, Brasília, 16 mar. 2018. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/Decreto/D9310.htm. Acesso em: 24 de abr. de 2021.

BRASIL. Lei 601, de 18 de setembro de 1850. Dispõe sobre as terras devolutas do Império. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/10601-1850.htm. Acesso em: 04 jul. 2021.

BRASIL. Lei 6.015/73, de 31 de dezembro de 1973. Dispõe sobre os registros públicos, e dá outras providências. **DOU**, Brasília, 31 dez. 1973. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6015compilada.htm. Acesso em: 04 jul. 2021.

BRASIL. Lei 11.977/09, de 07 de julho de 2009. Dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida – PMCMV e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas; altera o Decreto-Lei no 3.365, de 21 de junho de 1941, as Leis nos 4.380, de 21 de agosto de 1964, 6.015, de 31 de dezembro de 1973, 8.036, de 11 de maio de 1990, e 10.257, de 10 de julho de 2001, e a Medida Provisória no 2.197-43, de 24 de agosto de 2001; e dá outras providências. **DOU**, Brasília, 07 jul. 2009. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/11977.htm. Acesso em: 03 jul. 2021.





BRASIL. Lei 13.465/17, de 11 de julho de 2017. Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana, sobre a liquidação de créditos concedidos aos assentados da reforma agrária e sobre a regularização fundiária no âmbito da Amazônia Legal; institui mecanismos para aprimorar a eficiência dos procedimentos de alienação de imóveis da União. **DOU**, Brasília, 11 jul. 2017. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/113465.htm>. Acesso em: 11 de jun. de 2021.

BISPO, Eluiz Antônio Ribeiro Mendes e. **Regularização Fundiária Rural de Terras Devolutas no Norte de Minas Gerais**. 2020. 188 f. Dissertação (Mestrado) – Faculdade de Direito, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2020.

FERNANDES, Edésio. **Regularização de Assentamentos Informais na América Latina**. Cambridge: Lincon Institute Of Land Policy. 2011. 56p.

GUEDES, Sebastião Neto Ribeiro; REYDON, Bastiann Philip. Direitos de Propriedade da Terra Rural no Brasil: uma proposta institucionalista para ampliar a governança fundiária. **Revista de Economia e Sociologia Rural**. Piracicaba-SP, Vol. 50, N° 3, p. 525-544, Jul/Set. Disponível em:< <https://www.revistasober.org/journal/resr/article/doi/10.1590/S0103-20032012000300008>>. Acesso em: 04 jul. 2021.

MINAS GERAIS. **Lei nº 27**, de 25 de junho de 1892. Regula a medição e demarcação das terras devolutas e cria na secretaria da agricultura, comércio e obras públicas uma seção especial para o serviço de terras e colonização. Disponível em:< <https://www.lexml.gov.br/urn/urn:lex:br:minas.gerais:estadual:lei:1892-06-25;27>>. Acesso em: 04 jul. 2021.

MINAS GERAIS. **Lei nº 550**, de 20 de dezembro de 1949. Dispõe sobre a concessão de terras devolutas. Disponível em:< <https://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa.html?tipo=LEI&num=550&comp=&ano=1949>>. Acesso em 04 jul. de 2021.

MINAS GERAIS. **Lei nº 11.020**, de 08 de janeiro de 1993. Dispõe sobre as terras públicas e devolutas estaduais e dá outras providências. Disponível em:< <https://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa.html?tipo=LEI&num=11020&comp=&ano=1993>>. Acesso em 04 jul. de 2021.

MINAS GERAIS. **Lei nº 6.120**, de 07 de julho de 1973. Altera disposições de lei n. 4.278, 21 de novembro de 1966, que autorizou o executivo a instituir a ruralminas. Disponível em:<<https://leisestaduais.com.br/mg/lei-ordinaria-n-6120-1973-minas-gerais-altera-disposicoes-de-lei-n-4278-21-de-novembro-de-1966-que-autorizou-o-executivo-a-instituir-a-ruralminas>>. Acesso em: 04 jul. de 2021.

MINAS GERAIS. **Lei nº 6.177**, de 14 de novembro de 1973. Dispõe sobre a legitimação de terras devolutas e dá outras providências. Disponível em:<<https://leisestaduais.com.br/mg/lei-ordinaria-n-6177-1973-minas-gerais-dispoe-sobre-a-legitimacao-de-terras-devolutas-e-da-outras-providencias>>. Acesso em 04 jul. 2021.



MINAS GERAIS. **Lei nº 13.468**, de 17 de janeiro de 2000. Cria o instituto de terras do estado de minas gerais - iter - e dá outras providências. Disponível em: <<https://leisestaduais.com.br/mg/lei-ordinaria-n-13468-2000-minas-gerais-cria-o-instituto-de-terras-do-estado-de-minas-gerais-iter-e-da-outras-providencias>>. Acesso em: 04 de jul. de 2021.

MINAS GERAIS. **Lei nº 21.082**, de 27 de dezembro de 2013. Extingue o instituto de terras do estado de minas gerais - iter - e dá outras providências. Disponível em: <<https://leisestaduais.com.br/mg/lei-ordinaria-n-21082-2013-minas-gerais-extingue-o-instituto-de-terras-do-estado-de-minas-gerais-iter-e-da-outras-providencias>>. Acesso em: 04 jul. de 2021.

MINAS GERAIS. **Lei nº 22.293**, de 20 de setembro de 2016. Extingue a Fundação Rural Mineira Colonização e Desenvolvimento Agrário - Ruralminas - e dá outras providências. Disponível em: <<https://leisestaduais.com.br/mg/lei-ordinaria-n-22293-2016-minas-gerais-extingue-a-fundacao-rural-mineira-colonizacao-e-desenvolvimento-agrario-ruralminas-e-da-outras-providencias>>. Acesso em 04 jul. 2021.

SOTO, Hernando de. **O mistério do capital**. Por que o capitalismo dá certo nos países desenvolvidos e fracassa no resto do mundo. Rio de Janeiro: Record, 2001. 306p.

OLIVEIRA, Márcio Luís de. A Constituição juridicamente adequada – 1 reimp. – Belo Horizonte: **Editora D'Plácido**, 2016.

REIS, Émilien Vilas Boas; OLIVEIRA, Márcio Luís de. A regularização fundiária urbana e rural: necessidade de marcos teóricos e de políticas públicas distintos. **Revista Brasileira de Políticas Públicas**, Brasília, v. 7, nº 2, p. 41-53, ago.2017. Disponível em: <<https://www.arqcom.uniceub.br/RBPP/article/view/4748/0>> . Acesso em 29 jun. 2021.

SECRETARIA DE ESTADO DE DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO DE MINAS GERAIS (SEDA). **Transição de governo – Relatórios setoriais. Novembro de 2018**. Disponível em: <<https://www.mg.gov.br/sites/default/files/transicao-governamental/Sistema%20Operacional%20de%20Desenvolvimento%20Agrário/Documento%20de%20Transição%20-%20SEDA-v3.pdf>>. Acesso em: 04 jul. 2021.

INSTITUTO NACIONAL DE COLONIZAÇÃO E REFORMA AGRÁRIA (INCRA). **Relatório de Gestão do ano de 2013**. Disponível em: <<https://antigo.incra.gov.br/media/docs/relatorio-gestao/2013/sr06-mg.pdf>>. Acesso em 04 jul. 2021.

SECRETARIA DE ESTADO DE GOVERNO DE MINAS GERAIS (SEGOV). Maio de 2009. Disponível em: <<http://governo.mg.gov.br/Noticias/Detalhe/631>>. Acesso em 04/07/2021.

JUSTIÇA bloqueia R\$ 200 milhões da "Operação Grilo". **Hoje em Dia**, Belo Horizonte, 26/01/2014. Disponível em: <<https://www.hojeemdia.com.br/primeiro->



plano/pol%C3%ADtica/justi%C3%A7a-bloqueia-r-200-milh%C3%B5es-da-operac%C3%A7%C3%A3o-grilo-1.236885>. Acesso em 04/07/2021.