UNIVERSIDADE FEDERAL DE VIÇOSA
CAMPUS FLORESTAL
MESTRADO PROFISSIONAL EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA - PROFIAP

LUIZA LINO DO NASCIMENTO

POLÍTICA ESTADUAL DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA COMO FORMA DE EMANCIPAÇÃO DA MULHER DO CAMPO

FLORESTAL - MINAS GERAIS
2025

LUIZA LINO DO NASCIMENTO

POLÍTICA ESTADUAL DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA COMO FORMA DE EMANCIPAÇÃO DA MULHER DO CAMPO

Dissertação apresentada à Universidade Federal de Viçosa, como parte das exigências do Programa de Pós-Graduação em Administração Pública (PROFIAP), para obtenção do título de *Magister Scientiae*.

Orientadora: Dra. Mariana Mayumi Pereira de Souza

Florestal – Minas Gerais
2025

LUIZA LINO DO NASCIMENTO

POLÍTICA ESTADUAL DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA COMO FORMA DE EMANCIPAÇÃO DA MULHER DO CAMPO

Dissertação apresentada à Universidade Federal de Viçosa, como parte das exigências do Programa de Pós-Graduação em Administração Pública (PROFIAP), para obtenção do título de *Magister Scientiae*.

_____

Profa. Dra. Mariana Mayumi Pereira de Souza
Orientadora - PROFIAP - Universidade Federal de Viçosa

_____

Profa. Dra. Letícia Godinho de Souza
Programa de Mestrado em Administração Pública da Fundação João Pinheiro
Avaliadora

_____

Profa. Dra. Mariela Cristina Ayres de Oliveira
PROFIAP – UFTO - Avaliadora

Florestal
17 de junho de 2025

À todas mulheres camponesas que semeiam vida.

À todas as mulheres que lutam e constroem um mundo mais justo para todas.

AGRADECIMENTOS

RESUMO

NASCIMENTO, Luiza Lino, M.Sc., Universidade Federal de Viçosa, agosto de 2024. **Política Estadual de Regularização Fundiária Rural como forma de emancipação da mulher do campo.** Orientadora: Mariana Mayumi Pereira de Souza.

Esta dissertação investiga a política pública de regularização fundiária no estado de Minas Gerais com um enfoque específico na situação das mulheres rurais. Partindo do pressuposto de que a formalização da posse da terra é uma ferramenta crucial para assegurar a justiça social, o desenvolvimento sustentável e a garantia dos direitos humanos – sobretudo para povos e comunidades tradicionais, o estudo analisa como a titulação fundiária pode contribuir para a emancipação das mulheres do campo. A partir dos impactos econômicos, sociais, políticos e decisórios decorrentes das políticas de regularização, destacam-se tanto as conquistas quanto os desafios enfrentados pelas mulheres no meio rural. A abordagem teórica desenvolvida na dissertação inclui um aprofundado resgate histórico da questão fundiária no Brasil, enfatizando a persistente concentração de terras e a marginalização das mulheres, decorrentes de um legado colonial e de políticas públicas excludentes. No referencial teórico, são discutidas as principais desigualdades de gênero no acesso à terra, os desafios estruturais enfrentados pelas mulheres camponesas e a contribuição destas para o desenvolvimento local e a segurança alimentar, bem como os movimentos sociais e políticos que têm buscado ampliar seus direitos. A metodologia aplicada consiste em uma análise documental e estatística dos dados oficiais, somada à realização de entrevistas semiestruturadas com aplicação de técnicas de análise de conteúdo para o estudo das percepções dos diversos atores envolvidos no processo de regularização fundiária. Esse conjunto metodológico permitiu identificar as lacunas existentes nas políticas voltadas para a inclusão de gênero e propor diretrizes que fortaleçam a participação feminina na posse da terra. Os resultados apontam para a constatação de que, embora a regularização fundiária traga benefícios significativos para a formalização da posse e para o acesso a recursos, a ausência de diretrizes específicas para o empoderamento das mulheres perpetua desigualdades. Assim, conclui-se que é imperativo o desenvolvimento de políticas públicas complementares que contemplem a questão de gênero, a fim de promover uma redistribuição de terras mais justa e inclusiva, contribuindo para a transformação social e o desenvolvimento sustentável do meio rural.

Palavras-chave: regularização fundiária; política pública; mulheres camponesas; desigualdade de gênero.

ABSTRACT

LINO NASCIMENTO, Luiza, M.Sc., Federal University of Viçosa, Juny, 2025. **State Policy for Rural Land Regularization as a Means of Empowering Rural Women**. Advisor: Mariana Mayumi Pereira de Souza.

This dissertation investigates the public policy of land regularization in the state of Minas Gerais, with a specific focus on the situation of rural women. Based on the premise that formalizing land ownership is a crucial tool for ensuring social justice, sustainable development, and the protection of human rights—especially for traditional peoples and communities—the study analyzes how land titling can contribute to the empowerment of rural women. Considering the economic, social, political, and decision-making impacts resulting from regularization policies, the research highlights both the achievements and the challenges faced by women in rural areas. The theoretical approach developed in the dissertation includes an in-depth historical review of the land issue in Brazil, emphasizing the persistent land concentration and the marginalization of women—both outcomes of a colonial legacy and exclusionary public policies. The theoretical framework discusses the main gender inequalities in land access, the structural challenges faced by peasant women, and their contribution to local development and food security, as well as the social and political movements that have sought to expand their rights. The methodology applied consists of a documentary and statistical analysis of official data, combined with semi-structured interviews and the use of content analysis techniques to study the perceptions of various actors involved in the land regularization process. This methodological approach enabled the identification of gaps in gender-inclusive policies and the proposal of guidelines to strengthen women's participation in land ownership. The results indicate that although land regularization brings significant benefits in terms of formalizing land tenure and improving access to resources, the absence of specific guidelines aimed at women's empowerment perpetuates existing inequalities. Therefore, the study concludes that it is imperative to develop complementary public policies that address gender issues in order to promote a fairer and more inclusive redistribution of land, contributing to social transformation and sustainable rural development.

Keywords: land regularization; public policy; peasant women; gender inequality.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1 - Fluxo do Programa de Regularização Fundiária Rural 61

Figura 2 - Pontuação para classificação 61

Figura 3 - Porcentagem de títulos entregues a mulheres nos últimos 10 anos 64

Figura 4 - Número de títulos entregues total, homens e mulheres ……..... 65

Figura 5 - Mapa com municípios beneficiados com o programa de regularização fundiária 66

Figura 6 – Quantidade de títulos por município no Piauí 78

Figura 7 – Títulos emitidos no estado do Piauí 79

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Número de beneficiários por ano e porcentagem de mulheres beneficiárias 63

Tabela 2 – Títulos de domínio emitidos por ano no Piauí 77

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

AC - Análise de Conteúdo

CDRU - Concessão de Direito Real de Uso

CEP-UFV - Comitê de Ética em Pesquisa com Seres Humanos da Universidade Federal de Viçosa

ED - Estatística Descritiva

FAO - *Food and Agriculture Organization of the United Nations* (Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura)

HA - hectares

IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

INCRA - Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária

ITER/MG – Instituto de terras do Estado de Minas Gerais

LIF - Laudo de Identificação Fundiária

PMCMV - Programa Minha Casa Minha Vida

Ruralminas - Fundação Rural Mineira Colonização e Desenvolvimento Agrário

SciELO Scientific Electronic Library Online

SEAPA-MG – Secretaria de Estado de Agricultura Pecuária e Abastecimento de Minas Gerais

SEDA - Secretaria de Estado de Desenvolvimento Agrário de Minas Gerais

SEDE - Secretaria de Estado de Desenvolvimento Econômico

SIGEF - Sistema de Gestão Fundiária

SIPRA - Sistema de Informações de Projetos de Reforma Agrária

SNCR - Sistema Nacional de Cadastro Rural

SPELL Scientific Periodicals Electronic Library

UC - Unidade de Conservação

SUMÁRIO

1 **INTRODUÇÃO** **13**

1.1 PROBLEMA DA PESQUISA 16

1.2 OBJETIVOS 16

1.2.1 OBJETIVO GERAL 17

1.2.2 OBJETIVOS ESPECÍFICOS 17

1.3 JUSTIFICATIVA E RELEVÂNCIA DA PESQUISA 17

2 REFERENCIAL TEÓRICO **20**

2.1 CONTEXTO HISTÓRICO 20

2.2 MULHERES CAMPONESAS 29

2.2.1. A História das Mulheres no Campo 29

2.2.2 Desafios Enfrentados pelas Mulheres Camponesas 31

2.2.3 Contribuições das Mulheres Camponesas 32

2.2.4 Movimentos Sociais e Movimentos de Mulheres do Campo 34

2.2.5 Políticas de Acesso à Terra e Gênero 36

2.3 POLÍTICA **Erro! Indicador não definido.**9

2.4 REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA 42

3 METODOLOGIA **45**

3.1 CARACTERIZAÇÃO DA PESQUISA 45

3.2 TÉCNICA DE COLETA DE DADOS E ANÁLISE DE DADOS 47

4 PROGRAMA ESTADUAL DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA RURAL **51**

4.1 ESTRUTURA E OBJETIVOS DA POLÍTICA 54

4.2 FLUXOS E PROCEDIMENTOS 61

4.3 ANÁLISE DAS ENTREGAS DE TÍTULOS DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA 67

4.3.1 Análise do impacto da política pública na vida dos beneficiários e comunidades 73

4.3.2 Análise do impacto da política pública na vida das mulheres 75

4.4 COMPARAÇÃO COM OUTROS ESTADOS 76

4.4.1 Política Pública no Estado do Piauí 77

4.4.2 Política Pública no Estado da Bahia 82

5. PRODUTO TÉCNICO-TECNOLÓGICO - PTT 84

6. CONSIDERAÇÕES FINAIS 85

REFERÊNCIAS **88**

APÊNDICE A 99

APÊNDICE B 102

APÊNDICE C 104

APÊNDICE D 106

1. INTRODUÇÃO

O processo de regularização fundiária está relacionado a questões ambientais e sociais, como a proteção de áreas de preservação ambiental e a garantia do direito à propriedade e os direitos de povos e comunidades tradicionais. Além disso, a regularização fundiária apropriada exige que ela seja multidimensional, ou seja, que, além da titulação da terra, seja promovida a justiça social, o desenvolvimento sustentável e a proteção dos direitos humanos (Bispo, 2021). De acordo com o Censo Agropecuário de 2017, cerca de 4 milhões de propriedades no Brasil precisam ser regularizadas, afetando diretamente 9 milhões de pessoas, das quais muitas estão em situação de vulnerabilidade social e econômica. Deste total, aproximadamente 750 mil são propriedades de mulheres.

A questão fundiária no Brasil é um tema complexo e remonta ao período colonial. No século XVI, a implementação do instituto das sesmarias foi realizada em moldes de favorecimento dos grandes detentores de terras, do cultivo de monoculturas de exportação, resultando em uma concentração de terras distribuídas de modo iníquo e desigual até os dias de hoje (Holston, 1991). Mesmo após a independência do Brasil em 1822, a estrutura fundiária permaneceu a mesma, perpetuando a desigualdade. A Lei de Terras foi promulgada em 1850 e estabeleceu a compra de terras como a única forma de acesso, ao contrário do sistema de doação anterior. A Lei de Terras fortaleceu o poder dos grandes proprietários de terras, já que os camponeses e os ex-escravos não possuíam recursos para adquirir terras. A Proclamação da República em 1889 também não trouxe muitas mudanças para a distribuição de terras no Brasil. A concentração fundiária e a grilagem continuaram sendo um grande problema no século XX. A descentralização do poder político-administrativo, durante a República Velha, levou à transferência da propriedade das terras devolutas aos estados. Cada estado criou suas próprias leis para implementar a regularização fundiária, enquanto o governo federal ficou responsável pela reforma agrária (Martins, 1981; Fernandes, 1990; 2012; 2013b; Furtado, 2005; Monteiro, 2002).

De acordo com Fernandes (2013b), com a Ditadura Militar em 1964, a reforma agrária era um dos principais tópicos de debate político e resultou no Estatuto da Terra em 1964 que estabeleceu princípios e diretrizes para a reforma agrária e a regularização fundiária no Brasil (Schmitz e Bittencourt, 2014; Silva, 1996; Medeiros, 2007; FAO, 2020a). A Lei Federal nº 4.504 de 1964, conhecida como Estatuto da Terra, preconiza a reforma agrária como uma forma de redistribuir terras para favorecer a justiça social e aumentar a produtividade agrícola. A lei introduz o conceito de função social da propriedade, onde a terra deve ser utilizada de maneira produtiva e sustentável, respeitando

o meio ambiente e as relações de trabalho. A propriedade que não cumprir essa função pode ser sujeita à desapropriação para fins de reforma agrária.

Já a regularização fundiária refere-se ao conjunto de medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais destinadas a integrar assentamentos irregulares ao ordenamento territorial urbano e rural, garantindo a segurança da posse e promovendo a inclusão social e o direito à moradia. Assim, diferente da reforma agrária, a propriedade é apenas reconhecida pelo Estado. A posse formal da terra aumenta a capacidade dos proprietários de usá-la como garantia para obter empréstimos, investir em infraestrutura produtiva e expandir seus negócios agrícolas (Bispo, 2021; Araújo, 2009).

A regularização fundiária é uma política pública que desempenha um papel crucial no acesso dos homens e das mulheres do campo a outras políticas públicas e programas, pois a posse legal da terra é fundamental para garantir seus direitos e segurança (Araújo, 2009). Dados do Censo Agropecuário de 2017 indicam que apenas 53% dos estabelecimentos agrícolas no Brasil possuem titulação formal, evidenciando a necessidade de políticas públicas eficazes de regularização fundiária.

No contexto da regularização fundiária, é importante reconhecer que as mulheres são frequentemente menos beneficiadas devido a uma série de fatores que refletem as desigualdades de gênero existentes na sociedade e nas estruturas agrárias. Normas culturais arraigadas, práticas discriminatórias e a falta de acesso a recursos e serviços básicos são alguns dos principais obstáculos que as mulheres enfrentam ao buscar a posse legal da terra. Além disso, políticas públicas muitas vezes não levam em consideração as especificidades de gênero, o que pode resultar em lacunas na proteção e promoção dos direitos das mulheres rurais no contexto da regularização fundiária (Butto, 2008; Mesquita, 2021; Deere, 2004; Hora, 2019).

A titulação da terra fortalece a posição das mulheres rurais como proprietárias e as capacita a participar ativamente de organizações e movimentos sociais, bem como de processos de tomada de decisão em níveis local, regional e nacional (Butto, 2008). Igualdade de gênero, um princípio que defende a igualdade de direitos, responsabilidades e oportunidades entre homens e mulheres, envolve a eliminação de discriminação e barreiras que impedem a plena participação de mulheres na sociedade (Scott, 1988). Quando as mulheres têm direitos formais sobre a terra, elas se tornam parte integrante da economia rural e podem contribuir de maneira significativa para o desenvolvimento sustentável das comunidades onde vivem (Butto, 2008; Mesquita, 2021).

Outro ponto importante a ser considerado é o papel das estruturas de poder e das relações de gênero nas comunidades rurais. Em muitos casos, as decisões relacionadas à posse e ao uso da terra ainda são dominadas por homens, relegando as mulheres a papeis subalternos e limitando seu acesso

aos benefícios da regularização fundiária. Portanto, abordagens sensíveis ao gênero que garantam a participação ativa das mulheres em todas as etapas da regularização fundiária devem ser tomadas por organismos reguladores, desde a concepção, passando pela implementação e avaliação (Lusa, 2012; Deere, 2004; Hora, 2019).

De uma perspectiva de equidade de gênero, onde as mulheres são frequentemente menos beneficiadas por políticas de regularização fundiária, os estados da Bahia e do Piauí desenvolveram seus próprios mecanismos para reduzir a desigualdade de gênero gerada pelo patriarcado. Da mesma forma, o governo federal tem seus próprios instrumentos visando incluir as mulheres na política nacional de reforma agrária. Entretanto, o estado de Minas Gerais ainda titula menos mulheres e, até o momento, não instituiu nenhum instrumento para promover a equidade de gênero nas políticas de regularização fundiária (Butto, 2008; Piauí, 2023; Bahia, 2023).

Por fim, é importante destacar a importância de Minas Gerais no cenário fundiário do país. O território mineiro apresenta diversas formas de uso e ocupação da terra. De acordo com o INCRA, existem mais de 3 milhões de hectares passíveis de regularização fundiária no estado. As circunstâncias fundiárias variam desde terras de ocupação tradicional, quilombolas, indígenas até áreas de assentamento rural. O Programa Estadual de Regularização Fundiária Rural é uma das políticas de ação estadual para apoiar a criação de soluções para superar o problema no estado (Bispo, 2020; Araújo, 2022).

Assim como em outras regiões do Brasil, a situação fundiária de Minas Gerais reproduz as desigualdades de gênero. As mulheres rurais enfrentam grandes dificuldades ao acesso à terra e aos benefícios da regularização. De acordo com o Censo Agropecuário de 2017, cerca de 14% das propriedades rurais em Minas têm mulheres titulares (IBGE, 2017). Este fato alerta para a necessidade de políticas públicas que tratem diretamente da questão de gênero.

Nesse cenário, este estudo busca trazer à tona a política pública sobre a regularização fundiária rural como uma ferramenta de emancipação para as mulheres rurais, a partir da análise do desenho desta política pública. Políticas públicas são o conjunto de ações e decisões do governo destinadas a resolver problemas públicos e promover o bem-estar social, incluindo a formulação, implementação e avaliação de programas e projetos que visam atender às necessidades da população (Souza, 2006). A avaliação de política pública é o processo sistemático de coletar e analisar informações sobre a eficiência, eficácia, relevância e impactos de políticas públicas, visando informar a tomada de decisão e aprimorar a gestão e os resultados dessas políticas (Jannuzzi, 2016; Figueiredo e Figueiredo, 1986; Souza, 2006).

Essa abordagem propõe não apenas a verificação dos resultados das políticas existentes, mas também a identificação de lacunas e desafios que precisam ser superados para garantir que as mulheres rurais realmente possam exercer o direito à posse de terras e, portanto, contribuir para o desenvolvimento sustentável e justiça social. Ao analisar a política pública de Minas Gerais, este estudo pretende contribuir com uma visão mais ampla sobre os efeitos da regularização rural sobre o empoderamento das mulheres rurais, contribuindo para a construção de políticas mais inclusivas e eficazes.

1.1 PROBLEMA DE PESQUISA

Como mencionado, o Brasil enfrenta um problema histórico e persistente no que diz respeito à questão fundiária, com uma distribuição desigual de terras. Contudo, os esforços públicos para a política de regularização fundiária frequentemente falham em promover equidade e benefícios iguais para as mulheres rurais. Os programas de regularização fundiária continuam retratando e perpetuando a desigualdade de gênero ao dificultarem o acesso à terra das mulheres, bem como recursos financeiros, crédito agrícola, e programas de assistência técnica (Hora e Butto, 2019; Deere, 2004, Butto, 2008).

A questão de gênero é frequentemente negligenciada nas análises de políticas públicas de regularização fundiária, resultando em lacunas significativas nos esforços de promoção de direitos das mulheres e empoderamento (Deere, 2004; Hora e Butto, 2019). Diante deste contexto, surge a necessidade de investigar como as políticas de regularização fundiária impactam a emancipação das mulheres rurais, resultando em lacunas significativas na promoção dos direitos e do empoderamento das mulheres.

Portanto, esta pesquisa busca responder à seguinte pergunta: A partir da análise do desenho da política pública estadual em Minas Gerais, quais são os impactos da regularização fundiária na emancipação da mulher do campo?

1.2 OBJETIVOS

1.2.1 OBJETIVO GERAL

Este estudo tem como objetivo geral analisar o desenho da política pública estadual de regularização fundiária em Minas Gerais, destacando a ausência de diretrizes voltadas para a equidade de gênero e seus impactos na inclusão das mulheres no processo de regularização.

1.2.2 OBJETIVOS ESPECÍFICOS

- Contextualizar historicamente a questão fundiária no Brasil, com ênfase nas desigualdades de gênero no acesso à terra e na posse da propriedade rural.
- Identificar as principais desigualdades de gênero associadas à posse da terra e as barreiras enfrentadas pelas mulheres rurais no processo de regularização fundiária.
- Analisar o desenho da política pública de regularização fundiária implementada no estado de Minas Gerais, evidenciando a falta de diretrizes de inclusão de gênero.
- Propor diretrizes e recomendações para promover a igualdade de gênero e a emancipação das mulheres rurais por meio da regularização fundiária.

1.3 JUSTIFICATIVA E RELEVÂNCIA DA PESQUISA

A pesquisa sobre regularização fundiária com foco na mulher camponesa é justificada e relevante por diversas razões. Em primeiro lugar, busca a equidade de gênero ao analisar impactos das políticas de regularização fundiária nas mulheres rurais e os desafios que elas enfrentam no acesso à terra para buscar superar essas barreiras, tornando as políticas públicas sensíveis ao gênero.

Pesquisas anteriores têm demonstrado que regularização fundiária pode ter impactos significativos no desenvolvimento rural e na redução da pobreza (Deininger *et al*., 2011). Compreender como a aquisição da terra afeta o empoderamento econômico das mulheres rurais é crucial. O acesso formal à terra beneficia as mulheres, aumentando suas possibilidades de capital financeiro, investimento em sua produção agrícola e qualidade de vida, promovendo o desenvolvimento econômico rural sustentável sensível ao gênero (FAO, 2021). Estudos como os de Deere e León (2001a) demonstram que o acesso à terra é um fator chave para o empoderamento econômico das mulheres, aumentando sua capacidade de investir em atividades produtivas e acessar mercados.

A posse legal da terra por mulheres também implica sua participação em organizações e movimentos sociais, bem como no processo de tomada de decisão a nível local, regional e nacional.

Uma melhor representação e voz de mulheres resultam numa governança mais democrática e inclusiva (Agarwal, 2010). A pesquisa de Cornwall (2016) destaca a importância da participação das mulheres em espaços de governança para promover políticas públicas que atendam às suas necessidades.

Especificamente, os resultados desta pesquisa podem informar a elaboração e implementação de políticas de regularização mais eficazes e inclusivas. À medida que a igualdade de gênero e o desenvolvimento rural se tornam economicamente mais essenciais, é necessário promover políticas públicas que sejam apropriadas para as necessidades e realidade das mulheres rurais (Hora, 2015). Além disso, a pesquisa pode também fornecer recomendações práticas sobre a formulação de políticas que melhor se adaptem às realidades específicas das mulheres rurais, conforme sugere, por exemplo, o estudo de Kabeer (1999) sobre empoderamento e políticas públicas.

Finalmente, a pesquisa tem um impacto direto na redução da pobreza e da desigualdade nas áreas rurais do Brasil. Ao garantir que as mulheres tenham acesso igualitário à terra e aos recursos agrícolas, ela contribui para que elas possam gerar renda, melhorar suas condições de vida e promover o desenvolvimento de suas comunidades (World Bank, 2020; FAO, 2021; Kabeer, 1999). Estudos como os de Quisumbing *et al*. (2014) demonstram que a segurança da posse da terra está diretamente ligada à melhoria das condições de vida e à redução da pobreza.

Esta pesquisa está alinhada com vários Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) da ONU, especialmente o ODS 5 (Igualdade de Gênero) que visa alcançar igualdade de gênero e empoderamento de todas as mulheres e meninas. Além deste, está alinhado também ao ODS 2 (Fome zero e agricultura sustentável) e ODS 15 (Vida Terrestre). A regularização fundiária sensível ao gênero contribui para estes objetivos ao promover a equidade de gênero, garantir a renda de pequenos produtores e a sustentabilidade no uso da terra.

Para fundamentar a pesquisa, foram realizadas buscas em bases de dados acadêmicas da *Scientific Periodicals Electronic Library* (SPELL), *Scientific Eletronic Library Online* (SciELO) e Portal Periódicos Capes, nos dias 31 de maio de 2024 e novamente em 10 de junho de 2024, com as palavras-chave "regularização fundiária", "avaliação de políticas públicas" e "mulheres rurais" e não foi encontrado nenhum resultado. Realizada então uma segunda pesquisa com as palavras chaves “regularização fundiária” e “mulheres rurais” foram encontrados 3 artigos no Periódicos Capes. Em uma terceira busca por “regularização fundiária rural” e “mulheres” foram encontrados mais três artigos, além dos três já anteriormente localizados, no Portal Periódico Capes.

O primeiro artigo encontrado com o título “Os reflexos das relações de gênero e poder no direito de acesso à terra das mulheres rurais” de Santos e Aragão (2023) explora como as relações de gênero e poder afetam o acesso das mulheres rurais à terra, destacando a importância da regularização fundiária para a redução das desigualdades de gênero e o impacto na obtenção de outros direitos sociais. O segundo “Interseccionalidade e direito à cidade: uma análise da vivência das mulheres negras do bairro Feira Vi à luz da regulamentação das ZEIS em Feira de Santana” de Matos e Lima (2022) que investiga como a regulamentação das Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) afeta o direito à cidade para mulheres negras no bairro Feira VI, analisando a efetividade das políticas públicas e sua influência na moradia e segurança da posse. O terceiro artigo encontrado foi o “De histórias de vida a trajetórias partilhadas: o protagonismo das lavradoras e marisqueiras na construção da história das comunidades quilombolas da Baía do Iguape, Bahia” de Zagatto (2019) e destaca o papel ativo das mulheres lavradoras e marisqueiras na identificação territorial e regularização fundiária das comunidades quilombolas da Baía do Iguape, Bahia, e como elas contribuíram para a construção da história dessas comunidades. O quarto “Uma análise acerca da contextualização histórica da luta das mulheres pelo direito à terra de Nascimento (2023) e contextualiza historicamente a luta das mulheres brasileiras pelo direito à titularidade da terra, abordando as mudanças nas legislações e como essas mudanças redirecionaram as pautas dos movimentos feministas. Por fim, o quinto e último artigo encontrado denominado “A disputa entre o território tradicional quilombola-pesqueiro de rio dos macacos e o território militarizado da marinha do Brasil” da Cordeiro (2020) que analisa a disputa entre o território tradicional quilombola-pesqueiro de Rio dos Macacos e a área militarizada da Marinha do Brasil, discutindo as implicações para o acesso às políticas públicas e à regularização fundiária.

Embora não tenha incluído no alcance das minhas pesquisas o período de publicação, todos os artigos encontrados foram escritos nos últimos cinco anos. Os resultados demonstraram um crescente interesse pelas questões de gênero nas políticas de regularização fundiária. No entanto, também revelaram lacunas significativas na implementação e avaliação dessa política sob a perspectiva específica das mulheres rurais. As lacunas incluem a ineficácia na implementação das políticas de regularização fundiária, a falta de avaliação específica das necessidades das mulheres rurais, a ausência de políticas públicas complementares específicas para mulheres e o desconhecimento e falta de reconhecimento do papel das mulheres em processos de regularização. Por meio desta pesquisa, pretendo preencher essas lacunas, contribuindo com uma análise da situação e recomendações práticas. Desta forma, espera-se que esta pesquisa contribua para um maior

entendimento sobre a regularização fundiária com enfoque na mulher camponesa, oferecendo alternativas para políticas públicas de regularização mais inclusivas e eficazes, promovendo a equidade de gênero e o desenvolvimento rural sustentável no Brasil.

Esta dissertação está estruturada em sete seções, incluindo esta introdução. Na seção dois é apresentado o referencial teórico. Na terceira seção, são descritos os procedimentos metodológicos que serão utilizados na pesquisa. Na quarta e quinta são apresentados os resultados da pesquisa, seguido pelo produto técnico-tecnológico. Na sétima, e última seção, são apresentadas as considerações finais deste trabalho e, por fim, apresentadas as referências consultadas para a elaboração da dissertação.

2 REFERENCIAL TEÓRICO

Neste capítulo será apresentado o referencial teórico da pesquisa em quatro etapas: (1) resgate histórico da questão fundiária no Brasil, (2) uma análise sobre as mulheres camponesas, (3) conceitos centrais de políticas públicas e, por fim, (4) a política pública de regularização fundiária rural e legislações vigentes pertinentes a esta pesquisa.

2.1 CONTEXTO HISTÓRICO DA QUESTÃO FUNDIÁRIA NO BRASIL

Nos séculos XVI a XVIII, o Brasil colonial foi forjado por um sistema chamado *plantation*, baseado na produção agrícola em larga escala e visando à exportação, como no caso do açúcar, do cacau, além do tabaco. Esse sistema foi construído a partir de grandes áreas de terras chamadas de latifúndios, propriedade da coroa portuguesa e da aristocracia, com apoio da Igreja Católica. O sistema de sesmarias implantado pela Coroa Portuguesa tinha o objetivo de incentivar o cultivo e ocupação do novo território recentemente colonizado. Assim, grandes extensões de terras foram distribuídas, excluindo os povos indígenas e camponeses (Furtado, 2005, Holston, 1991; Câmara, 1949; Aguiar, 1999). De acordo com Martins (1981), a estrutura fundiária no Brasil Império era fortemente concentrada: a maior parte da população morava nas áreas rurais, contudo, grande maioria não possuía terras. O autor afirma que, em 1822, 90% das terras brasileiras estavam nas mãos de apenas 10% da população.

Durante o período colonial, as relações de gênero eram bem rígidas. As mulheres ficavam confinadas a tarefas domésticas e estavam sempre subordinadas aos homens. A propriedade da terra era quase sempre reservada aos homens (Santos e Aragão, 2023; Nascimento, 2023).

A resistência indígena ao sistema colonial foi forte e diversificada. Desde que os portugueses chegaram, várias tribos indígenas lutaram para não perder suas terras e resistiram às tentativas de escravização. Eles usaram táticas de guerra e migração para evitar a submissão. Essa resistência incluiu confrontos armados, como a Confederação dos Tamoios no século XVI, além de fugas para áreas de difícil acesso. Essas ações forçaram os colonizadores a encontrarem outras formas de obter a mão de obra necessária para as plantações, impactando profundamente a dinâmica colonial (Martins, 1981; Holston, 1991).

Com a diminuição da população indígena tanto em virtude da resistência quanto das doenças trazidas pelos europeus, os colonizadores começam a recorrer ao tráfico transatlântico de africanos escravizados para atender à demanda de trabalho nas plantações. Também houve resistência negra em diversas modalidades como fugas, revoltas e formação de quilombos. Estes últimos dois grupos tornaram-se símbolos de resistência e liberdade pois, dentro desses ambientes, africanos que fugiam da escravidão resistiam por anos às tentativas de repressão dos colonizadores (Martins, 1981; Furtado, 2005).

Para além de refúgios, os quilombos eram centros de resistência cultural e social. Neles, africanos e seus descendentes podiam manter e desenvolver suas práticas culturais, religiosas e sociais. Eles organizam um modo de vida comunitário que representava uma ameaça direta ao sistema escravista e a figura de líder como Zumbi dos Palmares ilustra a importância destas comunidades na luta contra a opressão e a injustiça (Martins, 1981; Furtado, 2005; Deere, 2001a).

A resistência indígena e negra, de acordo com Martins (1999), desempenhou um papel enorme na formação da sociedade brasileira e influenciou as relações sociais e a estrutura das propriedades da terra. Embora, as lutas contra a escravidão e a expropriação no sistema colonial tenham enfrentado imensas dificuldades, elas também lançaram as bases para reivindicações futuras de justiça e igualdade. Suas memórias seguem a inspirar movimentos sociais contra a injustiça social e a exclusão.

Segundo Monteiro (2002), a promulgação da Lei de Terras em 1850 foi um momento determinante na história da posse da terra no Brasil. A lei reafirmou a propriedade privada sobre a terra sem limites estabelecendo um novo regime de posse. As terras devolutas passaram a ser comercializadas aos poderosos que tinham a oportunidade de adquirir as que desejavam, dificultando

assim o acesso à terra dos camponeses. Segundo a lei de terras, terras devolutas são áreas de propriedade pública que não foram destinadas a nenhum uso específico pelo poder público, ou seja, a definição se dá por exclusão, como podemos observar no art. 3º:

> Art. 3º São terras devolutas:
> § 1º As que não se acharem aplicadas a algum uso público nacional, provincial ou municipal.
> § 2º As que não se acharem no domínio particular por qualquer título 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, apezar de incursas em commisso, forem revalidadas por esta Lei.
> § 4º As que não se acharem occupadas por posses, que, apezar de não se fundarem em título legal, forem legitimadas por esta Lei (BRASIL, 1850).

A Lei de Terras previa a regularização fundiária de terras ocupadas até 1850, seja através da posse ou através das sesmarias e atribuía ao Estado a competência de realizar a medição das terras devolutas para separá-las daquilo que era de domínio privado. Cumpre destacar ainda que a lei ainda está em vigência.

Com a abolição da escravidão e a Proclamação da República no Brasil, ocorreram mudanças significativas na estrutura agrária, mas as mulheres continuaram marginalizadas. No final do século XIX e início do século XX, surgiram os primeiros movimentos organizados de trabalhadores rurais. Embora focados na melhoria das condições de trabalho, esses movimentos raramente abordavam as questões específicas das mulheres (Nascimento, 2023).

Após a Proclamação da República, a descentralização político-administrativa transferiu a propriedade das terras devolutas para os estados. Em teoria, isso deveria facilitar a colonização e o desenvolvimento agrário. No entanto, na prática, muitas vezes resultou em políticas fundiárias descoordenadas e favoritismo das elites locais. Durante a República Velha, de 1889 a 1930, os estados usaram suas novas prerrogativas para beneficiar grandes proprietários, exacerbando a desigualdade na distribuição de terras e limitando o acesso dos pequenos agricultores (Monteiro, 2002; Furtado, 2005; Aguiar, 1999).

Fernandes (2000) cita que, nesse período, houve o surgimento de mais movimentos de resistência no campo, como a Guerra de Canudos (1896-1897) e o Conflito do Contestado (1912-

1916), marcados por aspectos ligados à questão de terras e a exploração econômica. Em suma, constituíam manifestações dos movimentos sociais, a luta das populações rurais contra a exclusão e a marginalização, a reivindicação ao direito e distribuição mais igualitária da terra.

A Guerra de Canudos, liderada por Antônio Conselheiro, foi uma reação ao governo repressivo e às políticas excludentes das elites. A comunidade de Canudos estabeleceu metas de justiça religiosa e social e se tornou um modelo de comunidade. A violenta repressão do governo demonstrou a grande oposição das elites a ceder território ou poder de volta aos populares, abrindo o cenário de tensões sociais no Brasil (Martins, 1981; Furtado, 2005; Holston, 1991).

Por outro lado, o conflito do Contestado envolveu disputas pela terra entre colonos, camponeses, e grandes empresas madeireiras e ferroviárias. Seguindo líderes messiânicos, os camponeses de frente para a perda brutal de suas terras e autonomia, lutaram por justiça na terra. Esses movimentos sublinham a persistência da resistência e da luta pela terra na história da reforma fundiária brasileira e a necessidade de reformas mais inclusivas e equitativas (Fernandes, 2000; Martins, 1981; Furtado, 2005).

Bercovici (2020) relata que após a ascensão de Getúlio Vargas ao poder em 1930, o Brasil entrou num novo período político e econômico, conhecido como a Era Vargas. Caracterizada por um governo centralizador e interventor, a Revolução de 1930 buscou modernizar a economia brasileira, incluindo a questão agrária. Na verdade, Vargas estava se esforçando para industrializar o Brasil, mas os primeiros esforços reais para reformar a propriedade da terra também foram feitos (Levine, 1970).

Em 1934, foi criado o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA) para implementar as políticas agrárias em larga escala. O INCRA foi encarregado de expropriar terras improdutivas, de modo a redistribuí-las entre os trabalhadores rurais e suas famílias para integrá-los à produção e melhorar suas condições de vida. Tais ações destinavam-se a promover e desenvolver as zonas rurais e reduzir a concentração da terra (Bercovici, 2020).

Segundo Bercovici (2020), a aplicação das políticas de reforma agrária de Vargas enfrentou muitos obstáculos. Por um lado, a resistência dos grandes latifundiários, que tinham considerável poder político, e a complexa burocracia tornaram difícil para o governo garantir uma eficiente redistribuição de terras. Por outro lado, a ausência de infraestrutura e de assistência técnico-científica aos novos assentamentos limitou o sucesso dos esforços de ocupação e de desenvolvimento rural.

Levine (1970) observa que a política agrária de Vargas incluiu um discurso de nacionalismo e modernização, cujo objetivo era integrar a economia do campo em uma única economia nacional. Por meio da colonização de áreas rurais e de incentivos para o desenvolvimento da agricultura, o governo

tentou estabelecer uma base rural produtiva para o crescimento da indústria. No entanto, os grandes beneficiários dessas políticas eram frequentemente os grandes empreendedores e latifundiários que monopolizaram a produção do agronegócio, em vez dos pequenos agricultores e trabalhadores.

Os movimentos sociais no campo não pararam, em resposta às desigualdades perenes e à falta de uma reforma agrária mais abrangente. Os camponeses não silenciaram, protestaram, ocuparam terras e se mobilizaram de outras maneiras, buscando forçar o governo a realizar mudanças mais profundas. Portanto, a luta por terra no campo e a subsequente luta por justiça social permanecem centrais para a política brasileira. Isso destaca a natureza contenciosa de relacionamentos agrários e a necessidade de uma reforma agrária mais inclusiva e eficaz (Levine, 1970; Bercovici, 2020).

A redemocratização do Brasil em 1945, após a queda da ditadura de Getúlio Vargas, foi um marco importante quando se trata de reforma agrária. A mudança para um regime democrático e a industrialização em crescimento do país fomentaram o desenvolvimento da democracia no Brasil e a criação de novos movimentos sociais. Organizados de maneira mais definida em relação à consciência de classe, os trabalhadores rurais exigiram seus direitos e reformas agrárias (Martins, 1999).

Os anos pós-Segunda Guerra Mundial também foram marcados pela criação das Ligas Camponesas, movimentos que se destacaram na luta pela reforma agrária. Criadas na década de 1950, as Ligas Camponesas eram movimentos formados por trabalhadores rurais que reivindicavam uma vida digna, acesso à terra e justiça social. As ligas ajudaram no processo de conscientização e mobilização dos camponeses e foram fundamentais ao fortalecimento da luta agrária no Brasil (Martins, 1999; Aguiar, 1999).

Segundo Furtado (2005), a industrialização do país também teve implicações diretas para o campo. Como resultado do aumento da demanda de trabalho nas cidades, os trabalhadores e camponeses abandonaram suas terras em busca de uma vida melhor em áreas metropolitanas. A demanda para os centros urbanos aumentou, o que fez do Brasil um país urbanizado. Ao mesmo tempo, a qualidade de vida dos migrantes urbanos não era muito melhor. Por um lado, eles encontraram trabalho mal remunerado com más condições de trabalho; por outro lado, seus iguais que ficaram no campo sempre estavam sujeitos à exploração, como resultado da concentração da terra nas mãos de poucos. Em resumo, esse desequilíbrio e abuso serviram como um estímulo adicional para a reforma agrária que estava por vir (Martins, 1981; Levine, 1970).

Durante o governo de Juscelino Kubitschek (1956-1961) o país estava em um estado de rápida ascensão econômica com a construção de Brasília e plano de fatores para modernizar o Brasil. As

políticas e estratégias governamentais estavam concentradas em modernizar a indústria de uma maneira que deixasse o campo em segundo plano. Como consequência, a tensão no campo continuou a crescer, e o movimento camponês exigiu a redistribuição equitativa da terra (Monteiro, 2002).

Durante as décadas de 1960 e 1970, os movimentos de reforma agrária ganharam força em toda a América Latina. No Brasil, esses movimentos buscavam redistribuir a terra de maneira mais justa, mas ainda não incluíam plenamente as questões de gênero em suas agendas. As mulheres começaram a se organizar dentro desses movimentos, reivindicando espaço e reconhecimento de suas necessidades específicas (Santos e Aragão, 2023; Nascimento, 2023).

Segundo Martins (1981), a ascensão de João Goulart à presidência em 1961 trouxe novas esperanças para a reforma agrária. Goulart propôs as Reformas de Base, um conjunto de medidas que incluía a redistribuição de terras como uma forma de promover justiça social e desenvolvimento econômico equilibrado. No entanto, essas propostas enfrentaram forte resistência das elites agrárias e setores conservadores, culminando no golpe militar de 1964 que derrubou Goulart e instaurou uma ditadura que durou 21 anos.

A Ditadura Militar, que assumiu o governo em 1964, defendeu uma política econômica que submeteria a agricultura à indústria para modernizar rapidamente o país. Através do Plano Nacional de Desenvolvimento, o governo ditatorial expandiu a fronteira agrícola e abriu a Amazônia Legal ao mercado nacional e internacional. Para facilitar a colonização e a exploração, a ditadura militar implantou grandes obras de infraestrutura, como estradas e usinas hidrelétricas (Furtado, 2005; Martins, 1981; Schmitz e Bittencourt, 2014).

A política de expansão agrícola na Amazônia Legal teve profundas consequências sociais e ambientais. A abertura de novas áreas para a agricultura e pecuária resultou em desmatamento em larga escala, destruição de *habitats* naturais e conflitos de terra com as populações indígenas e tradicionais. A especulação fundiária e a grilagem de terras tornaram-se práticas comuns, exacerbando a concentração fundiária e marginalizando ainda mais os pequenos agricultores e comunidades tradicionais (Schmitz e Bittencourt, 2014).

O governo militar também introduziu o Estatuto da Terra em 1964, que estabeleceu diretrizes para a reforma agrária e regulamentou as relações de trabalho no campo. No entanto, essas medidas foram amplamente vistas como insuficientes e mais voltadas para manter a ordem social do que para promover uma verdadeira redistribuição de terras. As políticas agrárias do regime militar beneficiaram principalmente os grandes proprietários e empresas agroindustriais, consolidando um modelo de capitalismo monopolista de Estado no campo (Schmitz e Bittencourt, 2014; Silva, 1996).

Durante a ditadura, a repressão política foi intensa, e os movimentos sociais no campo enfrentaram dura perseguição. Organizações como as Ligas Camponesas foram desmanteladas, e seus líderes foram presos ou exilados. Apesar da repressão, a resistência camponesa continuou, e novos movimentos começaram a emergir, adaptando suas estratégias para sobreviver e continuar a luta pela terra e pela justiça social (Martins, 1981; Fernandes, 2000).

A expansão da fronteira agrícola e a integração da Amazônia ao mercado capitalista global tiveram um impacto duradouro na questão fundiária brasileira. A concentração de terras e os conflitos agrários se intensificaram, e as políticas de desenvolvimento do governo militar deixaram um legado de desigualdade e exclusão no campo. A luta pela terra continuou a ser uma questão central, com movimentos sociais, como o Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST), emergindo na década de 1980 para reivindicar uma reforma agrária mais justa e equitativa (Martins, 1981; Fernandes, 2000).

A década de 1980 foi um momento decisivo para a organização das mulheres rurais no Brasil. A principal razão para isso foi a influência exercida sobre o movimento pelas feministas urbanas. Como resultado, as mulheres camponesas passaram a expressar seus desejos e demandas de uma maneira mais articulada. A formação de organizações como a Associação de Mulheres Rurais tornou as lutas das mulheres mais visíveis, enquanto os movimentos sociais pressionavam por uma abordagem de gênero mais inclusiva à política agrária (Nascimento, 2023; Santos e Aragão, 2023).

Segundo Araújo (2009), a fase da redemocratização do Brasil a partir da década de 1980, que culminou na elaboração da atual Constituição Federal em 1988, que foi marcada por um período vital na luta pela reforma agrária. Possibilitando, então, o estabelecimento de importantes princípios, como a função social da propriedade, que impunha que a terra teria que ser utilizada de maneira produtiva e sustentável, de tal maneira, que se revertesse em bens para toda sociedade. Sendo este um importante passo para a legitimação de reivindicações dos movimentos sociais do campo.

O Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST) foi fundado em 1984 e, ao longo do processo de redemocratização, tornou-se um dos principais atores na luta pela terra. O MST utilizou a ocupação de terras como ferramenta de luta, com o objetivo de pressionar o governo para efetivar a sua política redistributiva de terras brasileiras. As ocupações do MST mobilizaram milhares de famílias rurais e deram à luta um caráter extremamente visível tanto no Brasil quanto no exterior, chamando a atenção para a premente necessidade de uma redistribuição fundiária mais equitativa (Fernandes, 2000; 2001; Martins, 1997).

Entre 1985 e 1990, o governo José Sarney lançou o Programa Nacional de Reforma Agrária (PNRA). O Programa visava assentar famílias de trabalhadores rurais sem terra em áreas desapropriadas ou compradas pelo governo. Apesar das inúmeras dificuldades enfrentadas pelo Programa, como a resistência política e burocrática, a falta de recursos e o pouco apoio técnico oferecido aos novos assentados, o PNRA representa uma tentativa do governo de responder às demandas dos movimentos sociais do campo (Martins, 1999).

Durante a redemocratização, a luta pela reforma agrária se caracterizou por uma mobilização e organização dos trabalhadores rurais. Movimentos sociais do campo, como o MST, continuaram a reivindicar mudanças, ocupando terras, fazendo protestos e pressionando por ações políticas que desafiassem a ordem fundiária e a justiça social. Os movimentos sociais pós-1985 tiveram mais espaço político para atuar, mas não viram seus objetivos completados em termos práticos (Martins, 1999).

Para Nascimento (2023), a promulgação da Constituição Brasileira de 1988 foi outro marco para as mulheres na luta pelo direito à terra. A nova Constituição reconheceu formalmente a igualdade de gênero e incluiu provisões para garantir direitos às mulheres, incluindo o de possuir terra. Tudo isso foi seguido por uma série de políticas públicas que visavam a igualdade de gênero no campo.

Em 1988 a Constituição também garantiu os direitos territoriais aos povos indígenas e às comunidades quilombolas, os reconhecendo como povos donos de posse permanente e usufruto exclusivo das riquezas naturais de suas terras. Este reconhecimento legal permitiu a proteção das comunidades tradicionais e, portanto, da diversidade cultural e da diversidade ambiental presente no Brasil. Todavia, a implementação dessas garantias se mostrou difícil, sobretudo devido à resistência de grupos econômicos e à lentidão no processo de demarcação desses territórios (Araújo, 2009).

A eleição de Fernando Collor de Mello em 1989 deu início a uma nova fase no Brasil, caracterizada por políticas neoliberais. O governo Collor promoveu várias reformas econômicas com o objetivo de abrir o mercado, a privatização de empresas estatais e reduzir a presença do Estado na economia. Essas políticas tiveram efeitos específicos sobre o campo, consolidando a concentração fundiária e excluindo ainda mais os pequenos e médios produtores e trabalhadores rurais (Furtado, 2005; Fernandes, 2000).

Nos anos 1990, a globalização e a liberalização econômica mudaram a face do agronegócio brasileiro. A perspectiva de concentrar-se no cultivo de alimentos para exportação e a modernização do setor ajudou grandes proprietários de terras e corporações multinacionais, enquanto pequenos e médios agricultores enfrentam dificuldades crescentes. As teorias neoliberais pediram, entre outras

coisas, pela eficiência econômica e a competitividade no cenário global, independentemente das questões de justiça social e ambiental ainda não resolvidas (Fernandes, 2000; Furtado, 2005; Martins, 1999).

Os movimentos sociais no campo, como o MST, mantiveram a resistência às políticas neoliberais e a luta pela reforma do campo. As ocupações de terra improdutiva e protestos contra as políticas do governo se tornaram mais correntes, revelando a continuidade do problema da terra no Brasil. Os movimentos sociais mantiveram a pressão em prol da luta pela reforma agrária e foram fundamentais para manter a agenda viva no debate público e político (Martins, 1997).

No entanto, os governos neoliberais da década de 1990 frequentemente reprimiam as demandas dos movimentos sociais. Vários despejos e brutalidade contra os trabalhadores rurais ocorreram na época, aumentando a quantidade de conflitos agrários. Com uma política de terra ineficaz e a extensiva ascensão da terra, os problemas de campo continuaram a gerar tensão e desigualdades no campo. Portanto, houve uma necessidade de abordagem mais justa e sustentável (Fernandes, 2000).

O governo de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002) tentou suavizar os efeitos do neoliberalismo com a ajuda de diferentes tipos de ações, como crédito e apoio técnico para os agricultores. Apesar das ações do governo, a reforma agrária permaneceu o tópico mais importante de desacordo político, e os movimentos sociais insistiam na profundidade das mudanças (Martins, 1999).

Apesar dos avanços legais, na década de 2000, as mulheres rurais ainda encontraram várias barreiras ao longo do caminho. Havia obstáculos culturais e institucionais que limitavam as mulheres ao acesso total da terra. Os movimentos atuais do campesinato feminino ainda tentam superar essas barreiras, tentando estabelecer a igualdade de gênero para alcançar ações reais da política pública, defendendo as mulheres (Nascimento, 2023).

Contudo, com todas as ações, o problema fundiário persiste. A concentração de terras em mãos de poucos não foi superada e há inúmeras terras ocupadas por comunidades tradicionais e indígenas que ainda esperam por sua regularização. A regularização fundiária no Brasil, em 2011, estimava um déficit de regularização de 40% das terras indígenas, o que corresponde a 100 milhões de hectares (DIEESE, 2011).

2.2 MULHERES CAMPONESAS

As mulheres camponesas desempenham um importante papel na agricultura e no desenvolvimento rural, contribuindo significativamente para a produção de alimentos, a conservação de recursos naturais e a coesão social das comunidades rurais. No entanto, essas mulheres enfrentam uma série de desafios estruturais e sociais que limitam seu acesso a recursos e oportunidades, perpetuando desigualdades de gênero. Para melhor compreensão esta seção será estruturada em cinco partes: (2.2.1) História das mulheres no campo (2.2.2) Desafios enfrentados por mulheres camponesas (2.2.3) Contribuições das Mulheres Camponesas (2.2.4) Movimentos sociais e movimentos de mulheres do campo (2.2.5) Políticas de acesso à terra e gênero.

2.2.1. A História das Mulheres no Campo

As mulheres desempenharam papeis fundamentais na agricultura desde os tempos pré-coloniais. As mulheres indígenas eram responsáveis por várias atividades agrícolas e pela manutenção do lar, um papel que foi significativamente alterado com a chegada dos colonizadores. Com a colonização, as mulheres negras e indígenas foram forçadas a trabalhar nas plantações e residir nas casas dos colonizadores, enfrentando uma realidade de exploração e subjugação, perpetuada pelo patriarcado, que reforça a desigualdade de gênero (Deere e León, 2001a).

A economia de *plantation* na América Latina transformou drasticamente a vida das mulheres rurais. As mulheres negras escravizadas eram responsáveis por trabalhar nas plantações e nas casas dos senhores de engenho, desempenhando múltiplas funções que iam desde a colheita até os serviços domésticos. Esta realidade criou uma divisão racial e de gênero que persistiu por séculos, sustentada pelo patriarcado que marginaliza as mulheres e as coloca em posições de subordinação (Scott, 2001).

Durante o século XX, a industrialização e a modernização da agricultura trouxeram novas dinâmicas para o campo. Embora a mecanização tenha reduzido a necessidade de mão de obra em algumas áreas, muitas mulheres continuaram a trabalhar em pequenas propriedades, frequentemente sem remuneração ou reconhecimento formal. A reforma agrária foi uma tentativa de redistribuir a terra de maneira mais justa, mas geralmente ignorava as especificidades das mulheres. No Brasil, a primeira grande reforma agrária, durante o governo de João Goulart nos anos 60, visava sobretudo aos homens como beneficiários, deixou muitas mulheres à margem e reforçou estruturas patriarcais (Deere e León, 2001).

Nos anos 1980 e 1990, movimentos sociais começaram a destacar a importância dos direitos das mulheres à terra. Desde as conferências internacionais sobre mulheres, como a Conferência de

Beijing em 1995, esta situação tem sido levantada diversas vezes e políticas são necessárias que reconheçam e deem valor à contribuição das mulheres rurais. Isto representou um avanço contra o patriarcado, que tradicionalmente ignora ou subestima os papeis das mulheres (Deere e León, 2001).

O patriarcado refere-se a um sistema social, político e cultural em que o poder e a autoridade são exercidos pelos homens, e há uma hierarquia de gênero que privilegia os homens em relação às mulheres. Para além da mera divisão de papeis de gênero, o patriarcado se manifesta em diversas estruturas e normas que permeiam a sociedade. No patriarcado, as estruturas sociais e normas culturais sustentam a desigualdade de gênero, limitando os direitos e as oportunidades das mulheres, reforçando estereótipos de gênero e subordinando as mulheres a papéis tradicionais e de menor poder. O patriarcado se manifesta de diversas formas na sociedade, influenciando desde as leis e políticas públicas até as relações interpessoais. Ele impacta a vida das mulheres do campo, afetando seu acesso à terra, recursos, educação, saúde, participação política e outros aspectos fundamentais de suas vidas. (Horks, 2018; Saffioti, 2004).

Recentemente, as políticas de gênero ganharam espaço nas discussões sobre o desenvolvimento rural. Governos e organizações internacionais estão começando a reconhecer que a igualdade de gênero é essencial para o desenvolvimento sustentável e estão implementando programas específicos para apoiar as mulheres rurais. Essas políticas buscam desafiar o patriarcado e promover a igualdade (FAO, 2011).

No entanto, as mulheres rurais ainda enfrentam muitos desafios. A discriminação de gênero, a falta de acesso a recursos e a violência continuam a ser problemas significativos, todos exacerbados pelo patriarcado. No entanto, a crescente conscientização e mobilização em torno dos direitos das mulheres rurais oferecem esperança para um futuro mais equitativo (Deere e León, 2001).

2.2.2 Desafios Enfrentados pelas Mulheres Camponesas

Conforme demonstrado por Salej *et. al.* (2017), o campo é um espaço com prevalência masculina. Segundo dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua (PNAD), as mulheres representavam 46,45% das pessoas da zona rural de Minas Gerais e 47,75% do Brasil em 2015 (IBGE, 2015). Este fato, somado à estrutura patriarcal que hierarquiza o trabalho dos homens e mulheres, faz com que as atividades das mulheres no campo não sejam remuneradas.

As mulheres camponesas enfrentam uma carga desproporcional de trabalho doméstico e de cuidados, o que limita seu tempo disponível para atividades produtivas e participação em processos

decisórios comunitários. Estudos mostram que as mulheres rurais gastam, em média, mais tempo em tarefas domésticas e de cuidado não remunerado do que os homens, o que limita seu tempo disponível para atividades produtivas (Hora, 2015; Deere, 2004). As mulheres dedicam, em média, 21,3 horas semanais ao trabalho doméstico não remunerado, em comparação com 10,9 horas semanais dos homens (PNAD Contínua, 2019). Além disso, a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua (PNAD) de 2019 revela que as mulheres rurais ganham em média 22% menos que os homens nas mesmas atividades.

A violência de gênero é outro problema enfrentado pelas mulheres rurais. Elas estão mais vulneráveis a abusos e violência, em parte devido ao seu distanciamento das grandes cidades, e em parte porque não têm qualquer serviço de apoio (FAO, 2021; Deere, 2004; Hora *el al*, 2015). Segundo levantamento do Datafolha, em 2019, 42% das mulheres brasileiras afirmaram que já sofreram alguma forma de assédio sexual. Em 2020, o, agora extinto, Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos registrou 17.500 casos de violência sexual contra mulheres.

A discriminação de gênero no acesso a recursos e oportunidades é outra barreira significativa. Em comparação com os homens, as mulheres têm menos acesso a crédito rural, tecnologia agrícola e insumos de aplicação. Segundo dados da FAO (2011), apenas 13% das mulheres do campo têm acesso a crédito rural e assistência técnica, enquanto entre os homens a percentagem sobe para 23%. A falta de acesso a esses recursos impede as mulheres de investir em melhoria da produção e tecnologia, perpetuando assim a pobreza e a dependência econômica.

O Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) é uma política pública importante no fortalecimento da agricultura familiar e visa garantir a segurança alimentar e promover o desenvolvimento sustentável. O programa funciona adquirindo alimentos produzidos por agricultores familiares e utilizando nas redes do poder público, como escolas e hospitais. Segundo dados do PAA, em 2012 as mulheres representavam apenas 22,6% dos agricultores familiares fornecedores em Minas Gerais. Esse número foi aumentado e, no primeiro semestre de 2024, as mulheres já representam 53% (PAA DATA, 2024).

A falta de representação política e participação em processos decisórios é outro problema. As mulheres rurais raramente ocupam posições de liderança em organizações comunitárias ou sindicatos agrícolas. A sub-representação os mantém longe dos processos decisórios, em grande medida impedindo que as necessidades e interesses das mulheres sejam incorporados nas políticas públicas (Ranaboldo e Solana, 2008). Em 2020, apenas 15% dos cargos eletivos no Brasil eram ocupados por mulheres, de acordo com dados do Tribunal Superior Eleitoral (TSE). De acordo com o Ranking da

UIP, divulgado em março de 2024, o Brasil está em 131º lugar no ranking global de participação feminina na política.

A falta de regularização fundiária é um desafio persistente. Muitas mulheres não têm direitos legais sobre a terra que cultivam, o que as deixa vulneráveis a despejos e limita seu acesso a crédito e outros recursos. Programas de titulação de terras frequentemente priorizam os homens como titulares, excluindo as mulheres dos benefícios (Deere e León, 2001a). Segundo a FAO (2011), as mulheres possuem menos de 20% das terras agrícolas no mundo, embora constituam quase metade da força de trabalho agrícola. Barreiras legais e culturais frequentemente impedem as mulheres de herdarem ou possuírem terras, o que restringe sua capacidade de investir em melhorias agrícolas e obter crédito.

Para superar estas dificuldades, entretanto, as mulheres rurais têm mostrado resiliência e adaptabilidade. Muitas têm se organizado em cooperativas e associações, a fim de melhorar as condições de existência e de trabalho. Estas iniciativas têm sido fundamentais para criar uma plataforma mais sólida sobre a qual construir igualdade de gênero no campo (Deere e León, 2001a).

2.2.3 Contribuições das Mulheres Camponesas

Mulheres camponesas desempenham um papel distintivo na segurança alimentar global, representando aproximadamente 50% da produção mundial de alimentos. Elas estão envolvidas na cadeia do início ao fim, do plantio à colheita e comercialização de alimentos, e desempenham um papel crucial na manutenção da agricultura familiar e da agroecologia (Deere e León, 2001a).

Para além de serem agentes produtoras, as mulheres detêm uma especial relação com as sementes e as práticas agrícolas tradicionais, como guardiãs do conhecimento. Este é transmitido de geração em geração e é igualmente crucial para a integridade da biodiversidade e da sustentabilidade ambiental. Por vezes, as mulheres praticam métodos de cultivo que conservam o solo e a água, o que contribui para a capacidade do meio rural de ser resiliente aos impactos das alterações climáticas (Shiva, 1989).

As mulheres camponesas têm um papel vital na economia local. Elas participam dos mercados locais e feiras onde vendem produtos agrícolas e produtos artesanais. As mulheres camponesas vão aos mercados vendendo produtos porque geram renda para sua família e fortalecem a economia das comunidades. A participação feminina nesses mercados é uma forma de empoderamento econômico e social (Deere e León, 2001b).

Empoderamento se refere ao processo pelo qual indivíduos ou grupos eventualmente adquirem força, autonomia e liberdade de tomar decisões sobre sua própria vida. Para a mulher camponesa, o empoderamento é o processo pelo qual ela rompe as correntes do patriarcado que, ao longo da história, tem marginalizado suas contribuições e direitos. A importância do emprego das mulheres é garantir a igualdade entre os sexos e promover o desenvolvimento sustentável (Deere e León, 2001a).

A gestão dos recursos naturais é outra área onde as mulheres fazem contribuições significativas. Na maioria das áreas rurais, elas são responsáveis pela coleta de água, lenha e outros recursos naturais. Elas implementam práticas de manejo sustentável que são necessárias para a prevenção e conservação desses recursos, mantendo o ecossistema em equilíbrio (FAO, 2011).

As mulheres rurais também desempenham um papel central na manutenção da coesão social. Elas criam e desfrutam de redes de apoio na comunidade, que têm um impacto positivo na crise do bem-estar social. A crise do bem-estar social refere-se a uma série de desafios e transformações que afetam os sistemas de proteção social e as condições de vida das comunidades durante as últimas décadas do século XX, com o aumento da pobreza e desigualdade, redução de políticas de bem-estar social, dentre outros e está ligada a um contexto de mudança estrutural e econômica que enfraqueceu as redes de proteção social formais e aumentou a dependência das redes de apoio comunitárias e informais. Algumas dessas redes incluem grupos de poupança e crédito, cooperativas agrícolas e associações de mulheres (Deere e León, 2001a).

A educação e a transmissão de conhecimentos tradicionais são duas áreas em que as mulheres deixam uma impressão duradoura. Elas ensinam às crianças práticas agrícolas, medicina tradicional e cultura local. Esse papel de educadoras é essencial para a herança cultural e para manter as práticas sustentáveis vivas (Shiva, 1989).

As agricultoras também desempenham um papel crítico para a família em relação à saúde e à alimentação. As mulheres preparam a comida e muitas vezes têm uma horta que cultivam alimentos relativamente diversificados e ricos em nutrientes. Este papel é importante para a segurança alimentar e a nutrição das famílias rurais (FAO, 2011).

Outra área em que as mulheres têm feito contribuições notáveis é a inovação agrícola. Muitas mulheres estão adotando e adaptando novas tecnologias agrícolas para aumentar a produtividade e a sustentabilidade. Elas também estão testando com novas culturas e técnicas de cultivo, o que reflete um espírito empreendedor e de inovação (Deere e León, 2001a).

Mulheres camponesas participaram de movimentos sociais de forma significativa. Elas o fazem para reivindicar seus direitos e gerar mudanças políticas e sociais. A Marcha das Margaridas e o

Movimento de Mulheres Camponesas são exemplos de como as mulheres estão liderando a luta pela justiça social e pela equidade de gênero no campo (Nobre, 2017).

Finalmente, a resiliência e a adaptação das mulheres rurais à adversidade são inestimáveis. Apesar dos inúmeros obstáculos, elas continuam desempenhando um papel fundamental na agricultura e no suporte de suas comunidades. Seu trabalho e compromisso são críticos para a sustentabilidade e o desenvolvimento rural (Deere e León, 2001a).

2.2.4 Movimentos Sociais e Movimentos de Mulheres do Campo

Os movimentos sociais são cruciais para a luta das mulheres do campo pelos seus direitos e por reconhecimento. Originalmente, esses movimentos surgiram como uma resposta à exclusão e marginalização das mulheres do campo. Um exemplo de organização que luta pelos direitos das trabalhadoras do campo no Brasil é a Confederação Nacional dos Trabalhadores Rurais (CONTAG), que promove a igualdade de gênero e melhores condições de vida e trabalho nas áreas rurais (Nobre, 2017).

A Marcha das Margaridas é um dos momentos mais emblemáticos. Essa marcha, que é organizada pela CONTAG e outras organizações, traz as trabalhadoras do campo de todo o país para clamar por seus direitos e por políticas públicas que promovam a igualdade de gênero e a justiça social no campo. A primeira marcha ocorreu em 2000, e, desde então, ela se tornou um evento regular que influencia a política e gera mobilização de milhares de mulheres (Nobre, 2017).

Outro exemplo importante é o Movimento de Mulheres Camponesas (MMC) que foi fundado em 1983 e, com base em várias regiões no Brasil, luta pela reforma agrária, agroecologia e direitos das mulheres. Além de lutar contra a violência de gênero associada ao campo e promover a autonomia econômica de mulheres rurais por meio de treinamentos e programas de empoderamento (Guivant, 2016).

O papel do MST, ou o Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra, também é essencial. Embora o MST não tenha tido a questão de direitos à terra das mulheres em seu cerne em suas fases iniciais, a partir da década de 1990 trouxe uma mudança proeminente. A pressão interna das mulheres do movimento e a criação de coletivos femininos dentro do MST impulsionaram essa mudança (Martins, 1997).

Esses movimentos têm sido fundamentais na defesa de políticas públicas favoráveis às mulheres rurais. Eles têm trabalhado para mudanças legais e institucionais que garantam a disponibilidade às

mulheres de acesso à terra, crédito e outros recursos. Além disso, a participação das mulheres nos processos decisórios desses movimentos tem desempenhado um papel importante no processo de empoderamento feminino (Deere, 2004; Butto e Hora, 2008; FAO, 2021).

Além disso, a conexão com movimentos internacionais tem aumentado o alcance e a eficácia dos movimentos de mulheres do campo. O envolvimento em fóruns e redes internacionais, como a Via Campesina, permite às mulheres rurais brasileiras compartilhar suas experiências e estratégias com mulheres de outros países, fortalecendo sua luta por direitos e equidade (Deere e León, 2001a; 2004).

As mulheres rurais também se mobilizam pela agroecologia. Isso envolve apoiar práticas de agricultura sustentável que não apenas não degradam o meio ambiente, mas também valorizam o conhecimento das gerações passadas. Contudo, a agroecologia não é apenas uma forma de produção, mas um movimento político, impulsionando a soberania alimentar e a equidade social (FAO, 2021; Hora e Butto, 2019; Deere, 2004).

A agroecologia fornece uma plataforma de combate à violência de gênero. Além de campanhas de conscientização, também oferece treinamento contra a violência doméstica e outras formas de violência de gênero. Atualmente, por meio de redes de apoio jurídico e psicológico, às mulheres do campo têm buscado proteger as vítimas de violência (Hora, 2015; Lusa, 2012).

A formação e a capacitação também têm sido características cruciais na implementação das estratégias destes movimentos. Eles oferecem programas de formação para mulheres rurais, abordando temas como agricultura sustentável, direitos humanos e políticos. O objetivo destes programas é de investir em mulheres e capacitá-las com habilidades necessárias ao exercício de cargos de liderança dentro das comunidades (FAO, 2021; Hora e Butto, 2019; Butto e Hora, 2008).

Por fim, a solidariedade e a formação de redes de apoio são pilares que sustentam esses movimentos. Através do fomento a criação de cooperativas, associações ou outras modalidades de organização comunitária, estas também possibilitam a criação de condições para que mulheres rurais compartilhem recursos e saberes, promovendo a coesão social e o desenvolvimento das comunidades (Deere e León, 2001a; 2003).

2.2.5 Políticas de Acesso à Terra e Gênero

A inclusão de uma perspectiva de gênero nas políticas de regularização fundiária é essencial para assegurar que as mulheres sejam beneficiadas de forma equitativa. Políticas que promovam a

inclusão das mulheres como beneficiárias diretas dos programas de regularização fundiária são fundamentais para a construção de uma sociedade mais justa e igualitária (FAO, 2021; Deere, 2004; Hora e Butto, 2019).

Como dito, historicamente, as políticas de reforma agrária e regularização fundiária têm priorizado os homens como titulares de terras, excluindo as mulheres dos benefícios. No Brasil, a Lei nº 11.326 de 2006, que estabelece diretrizes para a Política Nacional da Agricultura Familiar e Empreendimentos Familiares Rurais, não menciona explicitamente as mulheres, refletindo a ausência de enfoque de gênero na formulação de políticas (Butto, 2008).

Entretanto, há iniciativas que visam corrigir essas desigualdades. O Programa Nacional de Crédito Fundiário (PNCF) é um exemplo onde cláusulas específicas garantem que as mulheres sejam diretamente beneficiadas com títulos de terra. Essas políticas visam aumentar a segurança fundiária das mulheres e seu acesso a recursos financeiros (Brasil, 2017; Incra, 2020).

Alguns estados brasileiros têm adotado políticas para assegurar que as mulheres sejam co-tituladas, junto com seus cônjuges ou que possam obter títulos de terra em seus próprios nomes. Essas medidas são importantes para garantir a segurança fundiária e o empoderamento econômico das mulheres (Hora e Butto, 2019; FAO, 2021; Brasil, 2017).

Em 2018, o Governo do Estado da Bahia, em uma decisão estratégica, implementou uma política de inclusão do nome da mulher nas titulações emitidas pelo Estado. A Bahia foi pioneira ao implementar esta iniciativa estratégica. Assim, quando um homem casado é beneficiado com a titulação de suas terras, o nome da mulher também é incluído no documento final, dando garantia de propriedade ao casal. O principal objetivo dessa iniciativa foi promover a equidade de direitos para as mulheres rurais no acesso à terra. Antes dessa intervenção, dados da Coordenação de Desenvolvimento Agrário (CDA) vinculada à Secretaria de Desenvolvimento Rural (SDR) indicavam uma disparidade significativa, onde aproximadamente 70% dos títulos emitidos tinham homens como titulares, enquanto apenas 30% apresentavam mulheres nessa condição (SDR, 2018).

Neste mesmo sentido, em 2023, o governador do Estado do Piauí sancionou a Lei Estadual n° 8.116 que estabelece direitos às mulheres trabalhadoras rurais e prioriza a titulação de terras em nome de mulheres chefes de família nos programas de regularização fundiária promovidos pelo Estado.

Em Minas Gerais, a participação de mulheres como beneficiárias de títulos de regularização fundiária rural ainda é baixa. De acordo com dados do portal da transparência, nos anos de 2015 a 2024, apenas 26%, em média, dos títulos emitidos no estado constavam como beneficiárias mulheres. Em 2022, esse número chegou a 30%, todavia, esse número voltou a cair nos anos seguintes, sendo

25% de mulheres tituladas em 2023 e 23% em 2024. (SEAPA, 2025). Estes dados serão melhor explorados no capítulo de resultados. Importa destacar que, diferente dos Estados da Bahia e Piauí, citado anteriormente, não existe nenhuma política de inclusão do nome da mulher nas titulações no estado de Minas Gerais.

No âmbito da Reforma Agrária, a Portaria n° 981/2003 do INCRA determinou que, em casos de casamento ou união estável, a titulação da terra fosse conjunta e, em casos de separação, a terra ficaria com a mulher, desde que ela tivesse a guarda dos filhos. Avançando ainda mais, a Instrução Normativa n° 38 de 13 de março de 2007 do INCRA alterou os critérios nos processos de seleção de famílias para acesso à reforma agrária, priorizando famílias chefiadas por mulheres.

Em 2013, as mulheres representavam 73% dos títulos emitidos pela reforma agrária e registrados no Sistema de Informações de Projetos de Reforma Agrária (SIPRA). Até 2003, apenas 24% dos beneficiários de reforma agrária eram mulheres, destacando que houve uma significativa alteração a partir da implementação da titulação conjunta, resultando em um aumento de 49% no total de mulheres beneficiárias com a titulação de terra (Hora e Butto, 2014).

A inclusão do nome da mulher na titularidade visa corrigir essa desigualdade percebida, reconhecendo de maneira mais efetiva a contribuição das mulheres na gestão econômica das propriedades rurais e no fomento do desenvolvimento sustentável. Essa medida também está alinhada com as disposições da Lei Federal n° 11.977/2009, especificamente em seu artigo 35, que estabelece que "os contratos e registros efetivados no âmbito do Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV) serão formalizados, preferencialmente, em nome da mulher."

Vale ressaltar que a Lei Federal n° 11.977/2009, aplicável ao PMCMV, tem como propósito promover o acesso à moradia digna para a população de baixa renda, por meio da construção, financiamento e regularização fundiária. O PMCMV, que foi desativado e reativado recentemente, é um programa federal que visa reduzir o déficit habitacional, proporcionar condições adequadas de moradia e promover a inclusão social, atendendo especialmente às famílias em situação de vulnerabilidade socioeconômica.

Segundo Agarwal (1994a), ao se tornarem proprietárias de terras legalmente reconhecidas, as mulheres adquirem um ativo valioso que pode ser utilizado como garantia para obter empréstimos e investir em infraestrutura produtiva, como equipamentos agrícolas e melhorias na propriedade. Isso abre oportunidades para que elas expandam seus negócios agrícolas e explorem novas fontes de renda, contribuindo assim para o desenvolvimento socioeconômico sustentável das áreas rurais. A autora argumenta que a regularização fundiária e a titulação da terra em nome das mulheres são medidas

importantes para promover a emancipação feminina no meio rural, fortalecendo sua autonomia econômica, social e política. Esse acesso à terra e aos recursos produtivos é fundamental para reduzir a desigualdade de gênero e impulsionar o desenvolvimento rural sustentável.

Emancipação é um conceito que se refere à obtenção de autonomia, liberdade e poder de decisão sobre a própria vida (Saffioti, 2004). No contexto das mulheres do campo, a emancipação envolve a superação das desigualdades de gênero, a conquista de direitos iguais, o acesso a recursos, oportunidades e participação ativa em processos de tomada de decisão. A emancipação das mulheres do campo implica no fortalecimento de sua autonomia econômica, social, política e cultural, permitindo-lhes exercer plenamente seus direitos e contribuir para o desenvolvimento sustentável das áreas rurais (Butto, 2008; Mesquita, 2021).

A participação das mulheres na formulação de políticas é essencial para garantir que suas necessidades sejam atendidas. As mulheres rurais devem ser incluídas em processos decisórios e ter voz na criação de políticas públicas. A formação de conselhos e comitês com representação feminina é uma estratégia eficaz para promover essa inclusão (UN Women, 2018).

A inclusão de uma perspectiva de gênero em todas as etapas do processo de regularização fundiária rural deve considerar as diferentes necessidades, demandas e realidades enfrentadas por homens e mulheres no acesso à terra e na gestão de recursos naturais. A falta de reconhecimento dos direitos das mulheres à terra tem sido historicamente uma questão central nas áreas rurais, refletindo desigualdades de poder e acesso a recursos. Portanto, políticas de regularização fundiária devem buscar ativamente garantir a participação equitativa das mulheres, promovendo sua autonomia econômica, social e política. Isso pode envolver medidas como a titulação conjunta de terras para casais, programas de capacitação específicos para mulheres agricultoras e a implementação de salvaguardas para proteger os direitos das mulheres em processos de regularização fundiária (Deere, 2001a; 2004; Agarwal, 1994b).

2.3 POLÍTICA PÚBLICA

A política pública pode ser definida como o conjunto de ações, decisões e programas implementados pelo Estado para resolver problemas sociais, econômicos ou políticos, visando o bem-estar coletivo e a promoção do desenvolvimento sustentável, incluindo a formulação, implementação e avaliação de programas e projetos que visam atender às necessidades da população (Secchi, 2014; Souza, 2006; 2018). No contexto da regularização fundiária, as políticas públicas visam garantir o

acesso justo e legal à terra, especialmente para comunidades vulneráveis, promovendo assim a inclusão social e o desenvolvimento econômico (Secchi, 2014; Souza, 2006; Souza, 2018).

Contudo, conforme defendido por Deborah Stone (2012), o desenho de políticas públicas é um processo paradoxal e, muitas vezes, contraposto por valores opostos, em vez de ser técnico-racional. A autora destaca que o ciclo de políticas públicas é caracterizado pelo embate entre interesses antagônicos e pelo formato das narrativas que definem a maneira como os problemas são vistos e as soluções formuladas para estes. Neste sentido, a inclusão de diretrizes, por exemplo, não estaria desenvolvida em função de fatores políticos e culturais que afetam o desenho da política.

A análise de políticas de regularização fundiária será baseada no conceito de ciclo de políticas públicas. De acordo com Secchi (2014), o ciclo de políticas públicas consiste em diferentes fases interconectadas que se repetem continuamente no processo de formulação, implementação e avaliação de políticas. A primeira fase do ciclo intitula-se agenda *setting*, a identificação e seleção de problemas que exigem intervenção do governo. Aqui, questões importantes para a sociedade são reconhecidas e estas são incluídas na agenda política. Por exemplo, ao identificar comunidades em situação de vulnerabilidade, estabelece-se uma base para a formulação de políticas de regularização fundiária mais eficazes naquela região (Capella, 2018; Secchi, 2014).

Em seguida, temos a fase de formulação de políticas, na qual são desenvolvidas propostas e estratégias para abordar os problemas identificados. Nessa etapa, são elaborados planos, programas e leis que definem os objetivos, as metas e os instrumentos a serem utilizados na implementação das políticas. Por meio de exemplos práticos relacionados à regularização fundiária, como a elaboração de leis específicas, pode-se entender melhor como essa fase se desdobra na prática (Secchi, 2014; Souza, 2006; 2018; Capella, 2018).

Após a formulação vem a etapa de implementação, momento em que as políticas são efetivadas. Nessa etapa, ocorre a alocação de recursos, a mobilização de atores relevantes e a execução das ações planejadas. A implementação pode envolver diferentes níveis do governo, organizações da sociedade civil e outros envolvidos no processo. Durante a implementação, é de suma importância levar em conta a sustentabilidade das ações de modo a garantir uma gerência adequada dos recursos naturais e o desenvolvimento socioeconômico das comunidades (Secchi, 2014; Souza, 2018).

A fase de avaliação de políticas ocorre em seguida. A avaliação busca analisar os resultados, os impactos e a eficácia das políticas implementadas. Essa fase envolve a coleta e a análise de dados, a mensuração de indicadores, a avaliação de custo-benefício e a avaliação da eficiência e da efetividade das políticas. Os aprendizados obtidos podem contribuir para ajustes e melhorias nas estratégias

adotadas, levando a uma nova rodada de formulação e implementação de políticas. Por exemplo, ao descobrir falhas na implementação ou resultados abaixo do esperado, formuladores de políticas podem reviver o seu rumo e planejar intervenções mais eficazes (Jannuzzi, 2016; Secchi, 2014).

Os principais critérios para esta avaliação são: economicidade, eficiência, eficácia e equidade. O critério da economicidade refere-se ao uso racional dos recursos disponíveis para alcançar os objetivos da política. A análise de economicidade busca verificar se a política está sendo implementada da forma mais eficiente possível, minimizando custos e desperdícios (Secchi, 2014). O critério da eficiência busca medir a relação entre os recursos utilizados e os resultados obtidos pela política. Uma política eficiente é aquela que consegue alcançar seus objetivos com o menor custo possível (Secchi, 2014). Já a eficácia avalia se a política está de fato alcançando os objetivos propostos. A análise de efetividade verifica se os resultados da política são os esperados e se estão de acordo com as necessidades da população. Por fim, o critério da equidade avalia se os benefícios da política são distribuídos de forma justa e equitativa entre todos os grupos sociais, especialmente aqueles em situação de vulnerabilidade (Secchi, 2014).

Nesse sentido, o critério da equidade, à luz da discussão sobre gênero, assume um papel crucial na avaliação do desenho da política pública de regularização fundiária segundo uma abordagem de gênero, objeto deste estudo. É importante considerar como a política pública afeta homens e mulheres de forma diferenciada, levando em conta as desigualdades de gênero existentes na sociedade (Frey, 2000). Serão levados em consideração aspectos como a igualdade de acesso de homens e mulheres à regularização fundiária a partir de uma análise do desenho da política pública. A avaliação da equidade de gênero é essencial para garantir que as políticas públicas sejam justas e inclusivas, promovendo a igualdade de oportunidades. Ao incorporar a perspectiva de gênero na avaliação de políticas públicas, podemos contribuir para a construção de uma sociedade mais justa e igualitária (Agarwal, 2010).

Além da fase de avaliação, é essencial compreender as demais fases do ciclo da política pública. A fase de agenda *setting*, embora com várias designações, serve para indicar como se efetua a escolha dos problemas sobre os quais parte das autoridades irão atuar. Em termos de regularização fundiária, isto pode incluir a identificação de áreas com conflitos de terras e comunidades em situação de extrema pobreza. Na fase de formulação de políticas, por outro lado, são desenhadas as estratégias e os instrumentos para lidar com estes problemas, tais como fazer leis, programas e regulamentos específicos. Já a implementação de políticas envolve operacionalizar as propostas, dando vida prática a elas, o que inclui alocar recursos, coordenar entre diferentes atores e fazer trabalho de terreno. Ao

compreender essas fases e seus efeitos em conjunto, sob esta luz mais abrangente, torna possível avaliar de forma mais abrangente a eficácia e os impactos das políticas de regularização fundiária, localizando tanto os seus sucessos como também as dificuldades que enfrentam (Souza, 2006; Secchi, 2014; Capella, 2018; Lotta, 2019).

É importante ressaltar que o ciclo de política pública não é um processo linear e estático, mas sim um processo dinâmico e contínuo. As fases podem se sobrepor e interagir, e ajustes podem ser necessários ao longo do tempo, conforme novos desafios e demandas surgem (Souza, 2018; Secchi, 2014).

O objetivo central deste trabalho é realizar uma análise do desenho da política pública de regularização fundiária no Estado de Minas Gerais. Essa abordagem permite examinar não somente os fundamentos e os mecanismos institucionais que norteiam a implementação da política, mas também identificar as lacunas e limitações existentes – em especial, a ausência de um recorte de gênero na construção dos instrumentos legais. Dessa forma, a análise do desenho da política pública revela como os dispositivos teóricos e normativos, embora avanços significativos tenham sido alcançados na formalização e segurança jurídica, ainda não contemplam de maneira adequada às especificidades e desafios enfrentados pelas mulheres no meio rural (Secchi, 2014).

Ao enfatizar o desenho da política, este estudo busca compreender de que forma a estrutura normativa, os procedimentos operacionais e os critérios adotados influenciam a efetividade da regularização fundiária na promoção da justiça social. Tal análise é imprescindível para evidenciar que, ao deixar de incorporar uma perspectiva de gênero, a política pública acaba por perpetuar desigualdades históricas e limitar o acesso e a participação das mulheres na posse da terra.

2.4 REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA

A regularização fundiária é um procedimento legal e administrativo que proporciona aos ocupantes de terras o reconhecimento formal da propriedade, proporcionando segurança jurídica aos posseiros. No Brasil, a regularização fundiária é vista como um direito fundamental, consagrado pela Constituição Federal de 1988, que reconhece a função social da propriedade e a necessidade de acesso justo e igualitário à terra (Brasil, 1988).

O processo de regularização fundiária inclui várias etapas e envolve diferentes atores sociais e institucionais. Primeiramente, é necessário o levantamento e cadastro das áreas e ocupações existentes, seguido da análise e verificação da documentação apresentada pelos ocupantes. Em muitos

casos, é necessário também realizar audiências públicas e consultas com a comunidade local para resolver eventuais conflitos e assegurar a transparência do processo. A partir daí, os órgãos responsáveis emitem os títulos de propriedade ou concessões de uso, que devem ser registrados em cartório, proporcionando segurança jurídica aos ocupantes (Bispo, 2021).

A regularização fundiária garante o direito à moradia digna e segura e promove o desenvolvimento social e econômico, porque permite que os agricultores e agricultoras, antes apenas posseiros, tenham acesso a crédito e financiamento, estimulando o empreendedorismo, a geração de renda e a integração das pessoas que vivem em áreas rurais irregulares à sociedade (Bispo, 2021).

Além de assegurar o direito à terra, a regularização fundiária desempenha um papel importante na promoção da justiça social, especialmente em relação às comunidades vulneráveis, como quilombolas, indígenas e pequenos agricultores. As políticas de regularização buscam corrigir desigualdades históricas no acesso à terra, garantindo que esses grupos tenham seus direitos reconhecidos e protegidos, promovendo equidade e inclusão social no meio rural (FAO, 2021; Deere, 2004; Fernandes, 2012). Para garantir a segurança jurídica dos pequenos agricultores é preciso formalizar a posse da terra. Isso garante aos pequenos agricultores a possibilidade de investirem em suas terras e melhorarem suas condições de vida (Sparovek, 2003). Durante a entrevista de E2 (mulher, 33a) isso foi representado através de seu depoimento:

> Há um tempo atrás, a professora Irene, da UFV, teve uma visita de campo, e ela foi na casa de um agricultor que hoje tem seu título de terra, e ela virou para o agricultor e falou assim: o que mudou na vida do senhor? Ele virou para a professora e respondeu assim, é eu poder olhar para o telhado e saber que ele é meu e eu não ter que acordar na hora que me gritarem aqui na minha porta. Eu posso acordar e deitar a hora que eu quiser. Então, você liberta o corpo dessa pessoa, você liberta a mente dessa pessoa, a pessoa passa a produzir mais, o relacionamento dentro de casa fica melhor, porque não existe essa tensão, essa pressão que é. Então, eu vejo assim, é uma libertação. Eu considero a titularidade de terra, terra, as posses de terra, é como libertação do povo e libertação da terra também.

O resultado positivo destas políticas públicas também se reflete na redução de conflitos fundiários. A falta de documentação legal gera disputas pela posse da terra, muitas vezes resultando em violência e instabilidade social. Com a regularização fundiária, esses conflitos são mitigados, uma vez que a posse da terra é formalmente reconhecida pelo Estado, promovendo um ambiente mais pacífico e colaborativo no campo (Fernandes, 2001).

Além disso, ao reconhecer formalmente os direitos das mulheres à terra, a regularização fundiária valoriza o trabalho e a contribuição das mulheres para o sustento familiar e o desenvolvimento rural, fortalecendo sua posição dentro da família e da comunidade. Cria uma base para sua inclusão em instâncias decisórias, como conselhos municipais, associações de produtores rurais e outras organizações comunitárias, as mulheres ganham poder de decisão sobre questões fundamentais (Nascimento, 2022; Agarwal, 1994a; Doss, 2001; Deere, 2001a; 2004).

A regularização fundiária é, portanto, não apenas uma questão de justiça social, mas também um meio de promover o desenvolvimento sustentável das comunidades rurais. Ao garantir o acesso legal à terra, as políticas de regularização contribuem para a conservação ambiental e a gestão responsável dos recursos naturais (FAO, 2021; Fernandes, 2012; Souza, 2018). Conforme ilustrado no depoimento de E2 (mulher, 33a):

> A partir do momento que a gente passa a adquirir o seu pedaço de terra, passa a ter o título de terra, e é muito importante (...) porque você liberta a família, liberta o homem, liberta a mulher, né? Liberta os filhos e liberta a terra, porque você passa a produzir de forma diferente (...). E quando você é proprietário, você pode fazer nela o que você quer, mas se você não é proprietário, você faz o que o outro manda você fazer, né? Exemplo disso, a minha própria família (...) o meu pai a vida inteira foi meeiro. Então, a vida inteira, a colheita que fazia era para pagar a dívida para o patrão, porque tudo que fazia estava ali, na sola do patrão, né? (...) E meu pai, né, uma vez chegou em casa praticamente, diagnosticado, foi para morrer em casa, por quê? Jogando o veneno né? Antigamente eles batiam passo com o torno [agrotóxico], mas por quê? Ele era meeiro, ele não tinha opção de falar que não ia jogar, ou jogava ou estava despejado (...).

As políticas de regularização fundiária no Brasil evoluíram com o tempo, refletindo uma resposta às complexas dinâmicas sociais e econômicas do país. O Brasil é caracterizado por uma elevada concentração de terras, com extensas propriedades agrárias dominando o cenário rural. Essa concentração gerou desigualdades significativas, excluindo pequenos agricultores e comunidades tradicionais do acesso à terra. Com o tempo, e especialmente após a Constituição de 1988, políticas voltadas para a democratização do acesso à terra começaram a ganhar força (Fernandes, 2000).

Em Minas Gerais, essa evolução teve características específicas, influenciadas pela diversidade geográfica e cultural do estado. A política fundiária mineira passou por diversas fases, desde a regulamentação inicial de terras devolutas até a implementação de programas que visavam a inclusão social de pequenos agricultores. As políticas públicas buscaram corrigir desigualdades históricas,

reconhecendo a necessidade de integrar os pequenos produtores ao sistema econômico formal (Sparovek, 2003).

Na década de 1990, houve um impulso para a criação de programas estaduais que promovessem a regularização fundiária. Esses programas, como o Programa Estadual de Regularização Fundiária Rural de Minas Gerais, visavam facilitar o acesso à terra para pequenos agricultores e comunidades quilombolas, promovendo o desenvolvimento econômico e social das regiões rurais. A implementação dessas políticas trouxe novos desafios, como a necessidade de capacitação dos atores locais e o fortalecimento das instituições responsáveis (Araújo, 2022; Bispo, 2021).

3 METODOLOGIA

O objetivo geral desta pesquisa foi analisar o desenho da política pública de regularização fundiária, com ênfase na ausência de um recorte de gênero. Esse propósito norteou o delineamento da metodologia, a qual foi estruturada de forma a captar tanto os elementos quantitativos – que evidenciam padrões e tendências na distribuição dos títulos, quanto os aspectos qualitativos – que revelam as especificidades e desafios enfrentados pelas mulheres no acesso à terra. Na primeira parte desta seção, traçamos um quadro sobre as características da pesquisa, seguido da exposição dos procedimentos de coleta e das técnicas de tratamento e análise dos dados pesquisados, de modo a evidenciar como cada etapa metodológica foi pensada para responder ao objetivo proposto.

3.1 CARACTERIZAÇÃO DA PESQUISA

Paula (2016) propõe uma abordagem sobre a produção de conhecimento no campo das ciências sociais, chamada de Matrizes Epistemológicas. Tal abordagem visa compreender como se produz conhecimento e saber no campo das ciências sociais. Segundo a autora, as matrizes epistemológicas objetivam superar abordagens reducionistas e monocausais, visando a compreensão das realidades sociais de maneira mais abrangente e complexa. Ela ainda baseia a proposta de matrizes epistemológicas a partir da ideia de que o saber científico é construído a partir de matrizes – distintas visões, teorias, métodos e paradigmas que coexistem e interagem. No entanto, essas matrizes são influenciadas por fatores sociais, culturais, históricos e políticos, permitindo distintas abordagens que envolvem sempre uma particularidade sobre determinado objeto.

Segundo Paula (2016), a multiplicidade de matrizes epistemológicas é fundamental para o entendimento da complexidade social porque cada matriz imagina conceitos, categorias e metodologias que proporcionam perspectivas particulares sobre eles. A integração entre as matrizes permite uma realidade mais abrangente e perspectiva das relações sociais para evitar simplificar e excluir a realidade como um todo.

Este estudo se propõe percorrer seu caminho envolvendo a matriz crítica por meio das reflexões em torno do patriarcado e a luta pelo direito à terra e a matriz empírico-analítica por meio da abordagem mais técnica da análise do problema a ser discutido e, por último, apresentando um produto técnico-tecnológico que tentará resolver o problema apresentado. O objetivo é promover um diálogo entre correntes teóricas e metodológicas distintas, respeitando a diversidade e a abertura para a integração. Dessa forma, conclui-se que a análise a ser feita dos fenômenos sociais é complexa e intrincada, exigindo uma compreensão de múltiplas dimensões e abordagens.

Para abordar a pesquisa, consideramos os métodos enumerados por Lakatos e Marconi (1991): indutivo, dedutivo, hipotético-dedutivo e dialético. Neste estudo, será utilizado o método dedutivo, que aplica princípios gerais a casos particulares.

Segundo Dalfovo *et al.* (2008), as estratégias de pesquisa podem ser quantitativas ou qualitativas. A pesquisa quantitativa é uma ferramenta objetiva que analisa dados numéricos, permitindo a comparação e interpretação precisa das informações, utilizando métodos como questionários e entrevistas estruturadas. Em contraste, a pesquisa qualitativa foca na interpretação e compreensão das experiências dos sujeitos, sem quantificar fenômenos, buscando entender o significado dos eventos em seus contextos.

Para a pesquisa em questão, será adotada uma abordagem mista que combina métodos qualitativos e quantitativos. Essa escolha visa proporcionar uma visão mais completa do fenômeno estudado, integrando diferentes perspectivas. Creswell (2014) destaca que essa combinação permite uma análise mais abrangente, onde a pesquisa quantitativa identifica padrões e generalizações, enquanto a qualitativa considera as experiências dos participantes.

A abordagem mista é eficaz para capturar tanto a amplitude quanto a profundidade do fenômeno, permitindo que dados qualitativos contextualizem os quantitativos e vice-versa. Além disso, questões complexas, como a luta por terras e o patriarcado, podem ser exploradas de forma mais rica através dessa integração de métodos.

Segundo Gil (1999), as pesquisas sociais podem ser divididas também em três níveis de pesquisa: (1) descritiva, (2) exploratória e (3) explicativa. Esta é uma pesquisa descritiva que irá

pesquisar e descrever determinado fenômeno ou população ou estabelecer relação entre as variáveis através de técnicas de coleta de dados padronizadas.

A escolha de uma abordagem descritiva se justifica pela necessidade de estabelecer e caracterizar de forma abrangente e precisa o fenômeno em estudo, ou seja, a influência do patriarcado no acesso à terra e o problema de regularização fundiária rural como forma de emancipação da mulher do campo. Dessa forma, a abordagem descritiva permitirá não apenas identificar as relações entre as variáveis em questão, como também documentar e analisar as experiências e percepções dos participantes. Da mesma forma, os objetivos deste estudo requerem uma compreensão detalhada e contextualizada do fenômeno social, o que a abordagem descritiva garantirá, assegurando que os dados estejam mensurados e que o fenômeno esteja completamente descrito. Por meio de métodos quantitativos, serão identificados e quantificados padrões e tendências nos dados, enquanto os métodos qualitativos possibilitam uma análise aprofundada de narrativas e significados de indivíduos. Essa abordagem é compatível com os objetivos propostos, pois permitirá uma análise ampla, mas detalhada, dos fenômenos sociais em questão, considerando múltiplas dimensões e perspectivas. Além disso, a abordagem descritiva facilita a triangulação dos dados, o que aumenta a validade e a confiabilidade dos resultados (Dalfovo *et. al.*, 2008; Gil, 1999).

3.2 TÉCNICAS DE COLETA E ANÁLISE DE DADOS

Para atingir os objetivos propostos, esta pesquisa será realizada a partir de uma pesquisa bibliográfica, pesquisa documental e levantamento de dados primários.

A pesquisa bibliográfica, segundo Lima e Mioto (2007), é a forma de alcançar uma grande quantidade de informações para utilização de dados dispersos para melhor definição do quadro conceitual do tema pesquisado. A coleta de dados deve ser feita através de critérios delimitadores a partir da definição dos parâmetros temático, linguístico e cronológico e das principais fontes de pesquisa. Como dito no item 1.3 Justificativa desta dissertação, foram realizadas buscas em bases de dados acadêmicas da *Scientific Periodicals Electronic Library* (SPELL), *Scientific Eletronic Library* Online (SciELO) e Portal Periódicos Capes com as palavras-chave "regularização fundiária", "avaliação de políticas públicas" e "mulheres rurais" e não foi encontrado nenhum resultado. Em uma segunda pesquisa, foram incluídas apenas as palavras chaves “regularização fundiária” e “mulheres rurais”, o que resultou em 3 apenas artigos no Periódicos Capes. Em uma terceira busca por “regularização fundiária rural” e “mulheres” foi encontrado um artigo no SciELO sobre o direito à

moradia e a violência de gênero e seis artigos no Portal Periódico Capes. A análise dos artigos encontrados deu base ao referencial teórico desta dissertação.

A pesquisa documental é uma abordagem metodológica que se concentra na análise e interpretação de documentos como fonte de dados e informações para a pesquisa. Ela envolve a busca, seleção, análise e interpretação de documentos que possam contribuir para responder a uma questão de pesquisa. Os documentos podem ser de natureza variada, como textos escritos, relatórios, diários, fotografias, vídeos, registros históricos, entre outros. Esses documentos são considerados fontes primárias de informação, pois são registros originais que fornecem dados e evidências para a pesquisa (Sá-Silva; Almeida e Guindani, 2009).

Segundo Sá-Silva *et. al.* (2009), a pesquisa documental possui algumas características distintas em relação à pesquisa bibliográfica. Enquanto a pesquisa bibliográfica se baseia principalmente em livros, artigos e outras fontes secundárias, a pesquisa documental utiliza documentos primários como principal fonte de dados. Além disso, a pesquisa bibliográfica tende a ser mais ampla e abrangente, buscando revisar a literatura existente sobre um tema, enquanto a pesquisa documental é mais específica e focada em documentos específicos relacionados à questão de pesquisa.

Para realização desta pesquisa foram analisados ainda os seguintes documentos disponibilizados pelo poder público sobre a política de regularização fundiária: Censo Agropecuário 2017 do IBGE, Relatório Anual de Atividades do INCRA 2020, Relatório de Títulos entregues no Estado de Minas Gerais pela SEAPA, Legislações estaduais de Minas Gerais, Bahia e Pará no que tange a regularização fundiária de terras devolutas, Relatório de violência sexual do Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos, Dados sobre representação política do TSE e relatórios da FAO sobre políticas de reforma agrária no Brasil (2020), além da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua do IBGE, Dados do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA DATA) e Anuário Brasileiro de Segurança Pública de 2020. Estes documentos foram analisados para realizar a contextualização histórica da questão fundiária no Brasil, identificando as principais desigualdades de gênero associadas à posse de terra e identificar as barreiras enfrentadas pelas mulheres rurais no processo de regularização fundiária. Serão analisados ainda dados da Emater e IMA a fim de caracterizar e contextualizar os dados apresentados pelo Estado de Minas Gerais.

Foram consultados ainda, no site da SEAPA-MG a cartilha e o passo-a-passo para a regularização fundiária rural no Estado e matérias jornalísticas sobre a entrega de títulos. Nos sites dos governos dos Estados da Bahia e Pará, foram consultados materiais que anunciavam o início da execução da política de inclusão do nome da mulher nos títulos de domínio. Importante destacar que,

foram identificadas políticas estaduais de inclusão do nome da mulher nas titulações, apenas nos estados da Bahia e Piauí, por isso, foram consultados apenas documentos relacionados a elas. Por fim, foram consultados ainda a Constituição Federal, Leis Estaduais sobre o tema, Decreto Estaduais, Portarias e Normativas dos órgãos responsáveis pela temática.

Além da análise documental, esta pesquisa também contou com a coleta de dados por meio de entrevistas. Conforme Godoi e Mattos (2010), a entrevista é um processo de intercâmbio dialógico, e pode ser classificada em três tipos principais: (1) conversação livre sobre um tema; (2) entrevista semiestruturada, baseada em um roteiro; e (3) entrevista padronizada aberta. Diferente das pesquisas quantitativas, a seleção dos entrevistados não segue um cálculo estatístico, fórmula fixa ou parâmetros universais. Ela se baseia em referenciais teóricos, revisão da literatura e no desenvolvimento do próprio processo de pesquisa, conforme os dados e interações vão se consolidando.

Neste estudo, optou-se pela aplicação de entrevistas semiestruturadas com gestores públicos responsáveis pela política de regularização fundiária em Minas Gerais e com duas lideranças femininas do meio rural. O objetivo foi captar aspectos da execução dessa política pública que não são evidenciados nos documentos oficiais. Ressalta-se que a realização das entrevistas foi previamente aprovada pelo Comitê de Ética em Pesquisa da Universidade Federal de Viçosa (UFV) sob o CAAE nº 81745724.1.0000.5153.

As entrevistas com os gestores públicos foram realizadas presencialmente no dia 12 de novembro de 2024 com representantes da Secretaria Estadual de Agricultura, Pecuária e Abastecimento de Minas Gerais, órgão responsável pela gestão das terras devolutas no estado. Todas as conversas foram gravadas e transcritas para posterior análise. Participaram da pesquisa o Subsecretário de Assuntos Fundiários e Fomento Florestal, seu assessor, o Superintendente de Regularização Fundiária e a Diretora de Titulação de Terras — principais responsáveis pela implementação da política analisada. Entre os quatro gestores entrevistados, apenas um é do sexo feminino. Para fins de organização e análise, os depoimentos desses gestores foram identificados como G1 a G4, conforme a ordem cronológica das entrevistas.

As entrevistas com lideranças femininas do meio rural, vinculadas ao Sindicato dos Trabalhadores Rurais e à Federação dos Trabalhadores na Agricultura do Estado de Minas Gerais (Fetaemg), foram realizadas em 03 de janeiro e 19 de fevereiro de 2025 através da plataforma de videochamada *Google Meet*. As entrevistas foram gravadas e transcritas para posterior análise. Esses relatos foram identificados como E1 e E2, também seguindo a ordem cronológica em que ocorreram.

Os dados quantitativos foram analisados por meio de estatística descritiva (ED). A estatística descritiva é um conjunto de técnicas utilizadas para descrever e resumir os principais aspectos de um conjunto de dados, proporcionando uma visão geral das características dos dados coletados. De acordo com Triola (2018), a estatística descritiva envolve a organização, apresentação e descrição de dados de maneira sistemática e informativa.

Nesta pesquisa, os parâmetros da média e desvio padrão da estatística descritiva serão utilizados a um nível de significância de 95%, um padrão amplamente aceito na literatura acadêmica. A média é simplesmente expressa como a soma de todos os valores dividida pelo número de observações; portanto, ele expressa o valor central ou, de certa forma, o valor típico do conjunto de dados. O desvio padrão, por outro, expressa a dispersão dos dados em relação à média do conjunto de dados; portanto, ele reflete a variação dos valores. Esses são parâmetros essenciais para compreender a tendência central dos dados, bem como a amplitude da variação dos valores. Os dados foram tratados e analisados com a ajuda de planilhas eletrônicas, como Microsoft Excel. O Excel é capaz de realizar várias funções e ferramentas para fazer cálculos estatísticos e criar gráficos para visualizar e interpretar os dados. Inclui rotinas de inserção de dados na planilha, fórmulas estatísticas para calcular o descritivo, e fazer um gráfico de um desenho para distribuir os dados. Assim, foi possível resumir os dados quantitativos de uma forma clara e compreensível por meio de uma análise estatística descritiva, o que tornou mais fácil para interpretar e comunicar os resultados. Isso corresponde aos objetivos pelas abordagens da pesquisa, que visa fornecer uma análise detalhada e fundamentada dos fenômenos sociais (Triola, 2018).

Para a análise dos dados qualitativos das entrevistas foi utilizada a técnica de Análise de Conteúdo (AC). Segundo Colbari (2014), a AC é uma técnica de tratamento de dados que pode ser aplicada a materiais escritos, bem como à comunicação verbal ou não verbal. Essa abordagem permite uma análise aprofundada, visando identificar padrões, temas e significados implícitos nos dados. A autora destaca quatro propriedades fundamentais para a operacionalização da AC: (1) objetividade, (2) sistematicidade, (3) dimensão quantitativa e (4) dimensão qualitativa. A objetividade diz respeito ao esforço de minimizar as interferências subjetivas do pesquisador, por meio do uso de critérios claros e regras definidas para a categorização e interpretação dos dados. A sistematicidade, por sua vez, refere-se à aplicação ordenada e coerente de todas as etapas da análise, desde a organização do material até a interpretação final, assegurando que os procedimentos sejam consistentes em todo o processo. A dimensão quantitativa aparece na contagem de palavras, expressões ou categorias, o que permite observar padrões mais amplos e reforçar a consistência da análise. Já a dimensão qualitativa

se refere à interpretação dos sentidos presentes nos discursos, permitindo compreender contextos, significados e relações mais profundas entre os elementos analisados. Juntas, essas quatro características possibilitam uma análise mais completa e cuidadosa do conteúdo das entrevistas realizadas.

A Análise de Conteúdo interpreta informações válidas por meio da observação detalhada e sistemática de materiais provenientes de interações sociais, como textos escritos, discursos, relatórios, depoimentos, comunicação não verbal, e assim por diante. A AC é uma das técnicas mais difundidas de pesquisa qualitativa nas ciências sociais e é aplicada para estudar a atitude, comportamento e conhecimento de grupos em participação social e, em geral, conhecer a maneira pela qual várias formas de audiência reagem e entendem qualquer tipo de mensagem conhecida (Bardin, 2013).

As categorias utilizadas nesta análise foram definidas *a priori*¸ou seja, com base na literatura levantada. São elas: (1) a percepção dos gestores acerca da política pública de regularização fundiária; (2) os obstáculos e desafios apontados na implementação desta política; (3) as nuances relativas à inclusão de gênero nas práticas de titulação de terras; e (4) os impactos percebidos na vida das mulheres rurais. Essa sistematização permitiu não apenas organizar os conteúdos dos depoimentos de forma coesa, mas também estabelecer um diálogo esclarecedor com os dados quantitativos.

Ademais, a análise qualitativa assumiu o papel de complementar à abordagem quantitativa, possibilitando uma interpretação mais aprofundada dos resultados. Enquanto os dados numéricos evidenciam padrões e tendências relativas à distribuição de títulos entre homens e mulheres, os relatos dos entrevistados oferecem subsídios para compreender as particularidades e os mecanismos subjacentes à execução da política. Dessa forma, a integração das duas vertentes metodológicas enriquece a compreensão dos processos e contribui para a proposição de recomendações que visem tornar a política de regularização fundiária mais inclusiva e sensível às questões de gênero.

As análises desenvolvidas nos capítulos seguintes foram organizadas de forma a permitir uma compreensão progressiva do desenho da política pública de regularização fundiária em Minas Gerais, especialmente no que diz respeito à inclusão (ou ausência) da perspectiva de gênero. No capítulo 4, são apresentados os dados empíricos coletados, divididos em três blocos: primeiro, o contexto geral da política no estado de Minas Gerais; em seguida, a sistematização dos dados e; por fim, uma análise comparativa com os estados do Piauí e da Bahia que fundamentam a proposta apresentada no capítulo 5.

4 PROGRAMA ESTADUAL DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA DE MINAS GERAIS

Em 1993, foi aprovada e entrou em vigor a Lei Estadual n° 11.020 em Minas Gerais, que estabeleceu normas e procedimentos para a regularização fundiária de terras devolutas no estado. Esta legislação atribuía à Fundação Rural Mineira de Colonização e Desenvolvimento Agrário (Fundação Ruralminas) a competência de gerir as terras devolutas do estado e, consequentemente, promover a regularização fundiária. A Fundação Ruralminas foi criada em 1966, visando a disciplina do uso da terra.

Em 2001, a Lei Estadual n° 14.084 criou o Instituto de Terras do Estado de Minas Gerais (ITER), absorvendo as competências da Superintendência-Geral Fundiária da Secretaria de Estado do Planejamento e Coordenação Geral. A finalidade do ITER era "planejar, coordenar e executar a política agrária e fundiária do Estado, por meio da promoção de ações destinadas à democratização do acesso e à fixação do homem à terra". Esta legislação atribuía ao órgão recém-criado a competência de promover a regularização de terra devoluta rural e urbana do Estado.

Segundo Araújo (2022), com a criação do ITER-MG, iniciou-se um novo ciclo para a regularização fundiária no Estado. Nesse período, foi formulado o Programa de Titulação de Terras Devolutas Rurais e Urbanas (PTDRU) com o objetivo de regularizar terras devolutas. Inicialmente, o PTDRU foi implementado somente com recursos do governo estadual, apresentando resultados modestos e limitados a poucos municípios. Em 2006, o programa foi impulsionado com aporte de recursos financeiros do governo federal, que contribuíram para ampliar o alcance do programa e o fortalecimento institucional. Esta parceria fez com que as titulações rurais passassem de 549 por ano em 2001 para 14.621 em 2010.

Todavia, o ITER passou a sofrer alterações para atender demandas políticas vindas dos prefeitos municipais. A partir de 2008, começaram denúncias envolvendo a má gestão das terras devolutas, fraudes nas titulações de terras, grilagem de terras públicas e desvio de recursos dos convênios com a União, o que deflagrou na Operação Grilo em 2011, conduzida pelo Ministério Público de Minas Gerais (MPMG) (Araújo, 2022).

A Operação Grilo gerou a paralisação do programa e embargo judicial de emissão de títulos em 11 municípios mineiros: Rio Pardo de Minas, Salinas, Fruta de Leite, Padre Carvalho, Santa Cruz de Salinas, Rubelita, São João do Paraíso, Vargem Grande do Rio Pardo, Indaiabira, Santo Antônio do Retiro e Ninheira. Porém, essa operação resultou na paralisação completa do programa de titulação em Minas Gerais e na extinção do ITER em 2013, transferindo a competência de regularização

fundiária rural à Secretaria de Estado de Agricultura, Pecuária e Abastecimento (SEAPA) (Araújo, 2022).

Referente a Operação Grilo, o G1 (homem, 55a) informou que

> "(...) com relação à operação Grilo, a gente conseguiu, é, negociar com o Ministério Público, né, um, um termo de ajustamento de conduta e retomamos a regularização fundiária nos dez municípios no Alto Rio Pardo. É, assim que a gente começou, retomou a, a política, houve uma suscitação de dúvida do cartorário, né, do oficial do cartório local, que culminou num acordo na SEJUSC, onde, é, agora nós retomamos a regularização fundiária nos municípios do Alto Rio Pardo em conjunto, ou em, ou com a participação das prefeituras municipais, né. Isso aí nos possibilitou, é, melhorar qualitativamente a implementação da política naqueles municípios. Esse foi um grande avanço."

O programa de regularização fundiária rural só foi retomado em 2015, após a criação da Secretaria Estadual de Desenvolvimento Agrário (SEDA) através da Lei Delegada nº 21.693/2015. A política foi conduzida por esta Subsecretaria de Acesso à Terra e Regularização Fundiária da SEDA até 2019 quando foi extinta pela Lei Delegada nº 23.304 (Araújo, 2022). Entre 2015 e 2018, a SEDA realizou a emissão de 3724 títulos de propriedade.

Em 2016, a Lei Estadual nº 22.293 extinguiu a Fundação Ruralminas e transferiu suas competências para a SEAPA, SEDA e Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural do Estado de Minas Gerais (EMATER).

Atualmente, o programa de regularização fundiária é novamente conduzido pela SEAPA e realizou a entrega de 6.357 títulos entre 2019 e 2024, sendo 1533 títulos apenas de 2023 (SEAPA, 2023). Isso indica um aumento significativo na emissão de títulos ao longo dos anos.

Em 2023, a Lei Delegada nº 24.313 atribuiu a Secretaria de Desenvolvimento Econômico (SEDE) a competência de "discriminação e arrecadação de terras devolutas rurais e à gestão e à administração das terras arrecadadas, inclusive das terras devolutas provenientes dos distritos florestais, até que recebam destinação específica". Desta forma, a Política Estadual de Regularização Fundiária Rural passou a ser executada por duas secretarias, sendo a SEAPA responsável pela regularização de imóveis rural entre 0 e 100 hectares e a SEDE a regularização de imóveis entre 100 e 250 hectares que dependem de discriminação e arrecadação para a destinação. Cumpre destacar que a SEDE também é responsável pela regularização fundiária de imóveis urbanos.

Na SEAPA, a política é dirigida pela Subsecretaria de Assuntos Fundiários e Fomento Florestal. Já na SEDE, a Subsecretaria de Gestão de Imóveis, especificamente a Superintendência de

Cadastramento e Arrecadação, tem a competência da regularização fundiária urbana e rural, além da destinação de ativos do Estado.

Recentemente, em 28 de dezembro de 2023, foi promulgada a Lei Estadual nº 24.633 que dispõe sobre a gestão de terras devolutas no estado de Minas Gerais. Com isso, as políticas de regularização fundiária no estado ganharam um novo impulso. Através dela, foram criados importantes mecanismos para viabilizar a implementação da política pública de regularização fundiária, dando mais agilidade ao processo administrativo de análise. Todavia, apesar de importantes avanços trazidos pelo dispositivo, não foi incluído qualquer debate sobre gênero na discussão da Lei.

4.1 ESTRUTURA E OBJETIVOS DA POLÍTICA

A Lei Estadual nº 24.633/23 regula a gestão de terras públicas urbanas e rurais de domínio do Estado, abrangendo tanto as terras registradas do Estado quanto as devolutas:

> § 1º – Para os efeitos desta lei, consideram-se:
> I – terras públicas as registradas e as devolutas;
> II – terras devolutas aquelas definidas pela Lei Federal nº 601, de 18 de setembro de 1850, as que foram transferidas ao Estado pela Constituição da República de 1891 e as que não estejam compreendidas entre as terras de domínio da União por determinação da Constituição da República de 1988 (Minas Gerais, 2023).

Seu objetivo é organizar a administração, arrecadação e destinação dessas terras, além de regulamentar os procedimentos fundiários conforme os artigos 246 e 247 da Constituição Mineira. O projeto de lei passou por um longo processo na Assembleia Legislativa, recebendo diversas modificações para incorporar sugestões de aprimoramento e inovações da legislação federal, especialmente a Lei Federal nº 13.465, de 11 de julho de 2017, que trata da regularização fundiária. Assim, o que começou como uma iniciativa para consolidar a legislação sobre terras devolutas e substituir a Lei Estadual 11.020/93, evoluiu para um novo marco na gestão das terras públicas estaduais (Minas Gerais, 2023). Para G1 (homem, 59a) essa política pública é a porta de entrada para outras políticas no meio rural:

> É uma política que emancipa, né? O agricultor familiar e, do meu ponto de vista, é a principal política pública, porque a partir dela, né, o agricultor, ele tem a segurança jurídica da propriedade rural e ele consegue se inserir nas demais políticas públicas, né, principalmente a política do crédito rural, na modalidade de investimento, que

> possibilita, né, o agricultor investir na sua propriedade. Com o objetivo de modernizar, né, seu processo produtivo, aumentando produção e produtividade.

A referida legislação é dividida em seis capítulos que descrevem: a forma de alienação e concessão de terras públicas; da identificação, discriminação e arrecadação; e destinações urbanas e rurais; além dos capítulos de disposição gerais e finais.

O segundo capítulo que trata da alienação e da concessão de terras públicas prevê a dispensa de autorização da Assembleia Legislativa nos casos de alienação ou concessão de terra pública previstas no plano de reforma agrária estadual e em caso de alienação ou concessão de terra pública com área de até 100 hectares, conforme previsto nos art. 247 e art. 18 da Constituição do Estado (Minas Gerais, 2024). Assim, ao regularizar imóveis entre 100 hectares e 250 hectares, o governo deverá encaminhar para autorização da Assembleia Legislativa. Tal mecanismo reflete a necessidade de supervisão e controle sobre a destinação de grandes áreas de terra, garantindo transparência e responsabilidade nas decisões que afetam o uso do solo e as comunidades locais, além de evitar a concentração fundiária no estado.

Ainda no segundo capítulo são estabelecidos critérios de exclusão à alienação e concessão de terra pública a membros dos poderes executivos, legislativos e judiciário e a dirigente de órgão da administração pública e servidores de órgão vinculado ao sistema de política rural, bem como cônjuges ou parente consanguíneo até terceiro grau. É vedada ainda a alienação à proprietário de mais de 250 hectares de terra. Todavia, o §2º do art. 14, autoriza a alienação ou concessão de terra pública de área de até 2.500 hectares, para fins de empreendimentos econômicos, ao estabelecer que será observado o limite do §1º do art. 188 da Constituição Federal, conforme podemos observar abaixo:

> Art. 188. A destinação de terras públicas e devolutas será compatibilizada com a política agrícola e com o plano nacional de reforma agrária.
>
> § 1º A alienação ou a concessão, a qualquer título, de terras públicas com área superior a dois mil e quinhentos hectares a pessoa física ou jurídica, ainda que por interposta pessoa, dependerá de prévia aprovação do Congresso Nacional.

O terceiro capítulo trata da identificação, discriminação e arrecadação das terras públicas devolutas. O objetivo é estabelecer diretrizes para que o estado identifique e proceda com a arrecadação das terras devolutas, ou seja, incorpore-as ao patrimônio do Estado, conforme previsto no art. 18 da Constituição do Estado. Para isso, estabelece que a identificação será feita através da discriminação, administrativa ou judicial, do imóvel em questão. O capítulo seguinte trata

exclusivamente da destinação de terras públicas urbanas, por isso, não será analisado nesta dissertação.

O quinto capítulo da legislação é dedicado à destinação, à alienação e à concessão das terras públicas devolutas rurais que orientam a política estadual de regularização fundiária. O capítulo é divido em 4 seções que serão analisadas individualmente. A primeira seção trata da destinação prioritária das terras públicas rurais e elenca oito tipos de destinações: I) proteção de ecossistemas naturais e preservação de sítios; II) concessão ou alienação para empreendimentos; III) regularização fundiária; IV) demarcação e discriminação de terras ocupadas por povos e comunidades tradicionais; V) utilização pela agricultura familiar; VI) assentamento de trabalhadores; VII) reassentamento de atingidos por grandes empreendimentos; VIII) alienação de terras públicas sem destinação atual. O parágrafo único deste artigo afirma que a ordem dos incisos não estabelece prioridade de destinação, ou seja, a destinação deverá respeitar a função social da terra e o uso atual do imóvel. Cumpre destacar que a Lei Estadual nº 11.020/93 elenca apenas quatro tipos de destinação de terras devolutas, sendo: I) assentamentos de trabalhadores; II) proteção de ecossistemas naturais e preservação de sítios; III) regularização fundiária; e IV) colonização.

A seção II do capítulo 5 trata da alienação e concessão de terra pública devoluta rural e é dividida em seis subseções. A primeira subseção elenca os tipos de alienação e concessão: I) concessão gratuita de domínio; II) alienação por preferência; III) legitimação de posse; IV) concessão do direito real de uso; e V) alienação ou concessão de uso para assentamento. Para os processos administrativos de alienação ou concessão, deve ser apresentado os seguintes documentos: I) certidão de nascimento ou casamento; II) declaração dos confrontantes; III) cadastro do beneficiário; IV) documento comprobatório da posse ou ocupação; V) certidão de indicador pessoal; VI) declaração do proprietário afirmando que não é proprietário de área superior a 250 (duzentos e cinquenta) hectares; VII) planta e memorial descritivo da área; VIII) parecer do órgão; IX) declaração do beneficiário que não se enquadra nas vedações; e X) laudo de identificação fundiária – LIF. Uma inovação da legislação está no §4º que permite ao Estado credenciar empresas para realizar o georreferenciamento e LIF com ônus para o beneficiário. Ou seja, o Estado não é mais o único autorizado a elaborar os documentos técnicos que são essenciais para a regularização fundiária, o que diminui o custo do estado com a política e pode aumentar a capacidade de titularização no médio prazo. Sobre essa mudança na legislação, o G2 (homem, 39a) comenta:

> Então, a partir de 50 hectares, a partir de 50 hectares o **próprio parceiro é que paga o seu georreferenciamento através de empresas credenciadas**. Antigamente o Estado arcava com tudo até 100 hectares. Hoje a gente percebeu que essas propriedades acima de 50 hectares é minoria. É 15%. Então, esses 15% que têm condições melhores, eles poderiam

arcar com os seus concursos de georreferenciamento.

Nas subseções seguintes (II, III, IV, V e VI) são elencados os tipos de títulos que o Estado pode emitir, detalhando suas finalidades e abrangências. A subseção II aborda os títulos de concessão gratuita de domínio, destinados aos posseiros que ocupam, de forma mansa e pacífica, terras de até 50 hectares há mais de cinco anos. Para serem elegíveis, esses posseiros não podem ser proprietários de outro imóvel, devendo residir na área e torná-la produtiva. Cumpre destacar que, para esta titulação, o custo com o georreferenciamento e LIF devem ser garantidos pelo Estado. Como reforçado por G2 (homem, 39a), o Estado estima que 85% dos títulos entregues são de propriedades abaixo de 50 hectares.

Já a alienação por preferência (subseção III), concede prioridade de compra ao ocupante de imóvel de até 250 hectares que comprove a exploração efetiva da terra e sua vinculação pessoal a ela, mediante pagamento do valor correspondente. Para comprovação de exploração efetiva da terra, a legislação elenca que deverão ser considerados 30% para agricultura ou 50% para pastagem ou 40% em áreas mistas. Como reforçado por G4 (mulher, 59a) esta legislação trouxe uma inovação em seu parágrafo único que estabelece que sistemas de manejo ecológico sustentável também devem ser considerados áreas efetivamente exploradas, diferente do que a Lei Estadual 11.020/93 regulamentava.

A Subseção IV dispõe sobre a Legitimação de Posse, garantindo o direito à ocupação formal para aqueles que não possuem outro imóvel, ocupem a terra há no mínimo 1 ano e utilizam a terra como principal fonte de renda. Após um período de quatro a dez anos, o ocupante poderá obter a propriedade definitiva se cumprir os requisitos exigidos. Ou seja, a legitimação de posse é um título provisório da terra.

A Subseção V regula a Concessão de Direito Real de Uso (CDRU), permitindo que a terra seja utilizada por até dez anos para um fim específico. Se o ocupante comprovar o uso adequado ao final do período, poderá obter o título de propriedade mediante pagamento. O CDRU era um instrumento já previsto na legislação anterior, porém trouxe uma inovação, permitindo que seja titulados ocupantes de terras devolutas dentro de Unidades de Conservação (UC), desde que comprovada posse anterior ao ato de criação da UC. Nas entrevistas realizadas com os gestores, três deles apontaram a inclusão deste artigo como algo benéfico para os agricultores:

> (...) passou a ser permitida a regularização de terras públicas localizadas em unidades de conservação. (...) Desde que o seu uso seja sustentável e a ocupação não infrinja a legislação ambiental e seja comprovado o exercício da posse anterior à criação da

> unidade de conservação. Então, porque realmente tem gente que já morava lá antes de ser unidade de conservação, então não tinha por que não conceder a posse para essas pessoas. E hoje isso está na lei e está referendado. (G2, homem, 39a).

Por fim, a Subseção VI trata da Alienação ou Concessão de Uso para Assentamento, garantindo terras a trabalhadores e produtores rurais que comprovem exploração efetiva e vinculação à terra. O título concedido será inegociável por dez anos e só poderá ser outorgado uma única vez ao beneficiário. O § 2º do Art. 44, estabelece que a inabilidade por 10 anos, restringido ao *caput* do artigo.

A seção III, ainda do capítulo V, trata do preço e a forma de pagamento da terra pública devoluta rural, determinando que o valor será fixado pelo órgão competente a partir de ato normativo próprio e que poderá ser pago à vista ou parcelado em até dez anos, com juros de 6% ao ano. Durante o pagamento parcelado, o beneficiário recebe um título provisório, sendo vedada sua transferência sem autorização. Em caso de falecimento do contratante, a dívida é quitada, e o título definitivo é emitido para os herdeiros.

A Seção IV aborda a Política de Recebimento, Arrecadação e Destinação de terras arrendadas dentro do Programa de Distritos Florestais. Na lei 11.020/93 não havia previsão sobre este ponto e a nova legislação permite que o Estado adote medidas para agilizar a arrecadação destas terras.

Os arrendamentos foram contratos firmados pelo governo do Estado com empresas reflorestadoras nos anos 70 e 80 e tinha como objetivo a concessão de terras devolutas no norte de Minas Gerais para expansão da silvicultura. Segundo Bispo (2020), "identificou-se 94 contratos de arrendamento totalizando 258.682,14ha de terras arrendadas, oriundos do Programa Distritos Florestais pelo disponibilizava terras a empresas que realizavam o plantio de florestas para atender a siderurgia". Em pesquisa realizada por Bispo (2020) foram identificados que 78 contratos de arrendamentos estavam expirados, porém as empresas permanecem explorando as terras. Portanto, os arrendamentos realizados pelo Estado são um grande imbróglio e a inclusão de uma seção destinada a este ponto na Lei Estadual n° 24.633/23 se propõe a resolver através da anistia de débitos e/ou acordos para compensação ambiental.

Ainda na seção VI, prevê que as terras arrecadadas destes arrendamentos terão diferentes destinações que são listadas em ordem de prioridade: I) como proteção ambiental, II) concessão para empreendimentos que contribuam para o desenvolvimento econômico, social e sustentável, III) regularização fundiária, IV) titulação de povos e comunidades tradicionais, V) agricultura familiar, VI) assentamentos VII) reassentamentos e VIII) alienação. Todavia, conforme apontado por Bispo

(2020), grande parte das terras que foram arrendadas pelo Programa Distritos Florestais são áreas tradicionalmente ocupadas por povos e comunidades tradicionais, como por exemplo, os Geraizeiros, categoria reconhecida pela Lei Estadual 21.147/2014. A destinação prioritária deveria ser então dada aos PCTs e famílias que atualmente ocupam estes territórios.

Por fim, o Capítulo VI, referente às Disposições Transitórias e Finais, prevê a regularização de assentamentos iniciados pela extinta Ruralminas, priorizando a permanência das famílias ocupantes e concedendo a anistia ou a remissão dos débitos dos beneficiários dos assentamentos. Sobre essa autorização, o G1 (homem, 59a.) afirma que:

> A questão da remissão ou anistia daqueles agricultores que foram contemplados nos projetos de colonização e que não conseguiram o documento da terra, pois não conseguiram provar o pagamento, com a lei eles foram anistiados. Então os agricultores do projeto de Jaíba, Chapada Gaúcha, assentamento Crauno, são 29 assentamentos ou projetos de colonização que a gente agora já iniciou o trabalho de titulação, de escrituração desses agricultores.

No mesmo capítulo é eliminada a cláusula de inalienabilidade dos títulos de regularização fundiária. Cumpre destacar que, anteriormente a esta legislação, o Estado emitir os títulos de propriedade com uma cláusula de inabilidade por 10 anos, a partir de uma interpretação do art. 247 da Constituição Estadual de Minas Gerais que versa o seguinte:

> Art. 247 - O Estado adotará programas de desenvolvimento rural destinados a fomentar a produção agropecuária, organizar o abastecimento alimentar, promover o bem-estar do homem que vive do trabalho da terra e fixá-lo no campo, compatibilizados com a política agrícola e com o plano de reforma agrária estabelecidos pela União.
>
> § 4º - Será **outorgado título de domínio ou de concessão de uso, inegociável pelo prazo de dez anos,** ao beneficiário do disposto no inciso IX do § 1º que comprovar exploração efetiva e vinculação pessoal à terra, nos termos e condições previstos em lei (Constituição Estadual Minas Gerais)

Todavia, essa interpretação era considerada errônea por alguns gestores, como afirma G4 (mulher, 59a) “Isso nunca teve sinalização de proibir isso. Sempre foi para assentamento, mas o pessoal não via, não enxergava a legislação como a gente enxergava, não tinha esse olhar.”. Cumpre destacar que o que o § 4º do art. 247 se refere ao inciso IX do § 1º que versa que:

> IX - a alienação ou a concessão, a qualquer título, de terra pública para assentamento de trabalhador rural ou produtor rural, pessoa física ou jurídica, ainda que por

> interposta pessoa, compatibilizadas com os objetivos da reforma agrária e limitadas a 100 ha (cem hectares).

Portanto, o Art. 56 é incluído na nova legislação a fim de encerrar uma discussão em torno desta temática e estabelecer o critério de inabilidade apenas para os assentamentos rurais, conforme reforçado pela G4 (mulher 59a.):

> Então, a gente trabalhou nesse projeto de lei no sentido de deixar claro que aquele impedimento para a venda seria para assentamento rural. E a gente conseguiu esse avanço, ficou bem claro nessa lei 24.633, que aquele impedimento anterior não era para o caso da regularização fundiária em si. E a gente conseguiu deixar isso claro e hoje a gente está mais tranquilo com relação a isso.

Conforme apontado por G3 (homem, 46a), a retirada desta cláusula é a ampliação na possibilidade de empréstimos com instituições financeiras. Ponto também registrado por G2 (homem, 39a.):

> Outra questão que eu acho que era um problema grande que a gente percebia, quando o agricultor recebia o título, existia uma cláusula de inalienabilidade no título. E essa cláusula era por 10 anos. E quando o produtor, vamos supor, conseguia o seu título e, às vezes, precisava de um financiamento do banco, o banco negava o financiamento a ele, justamente por função, na sua terra não serve de garantia, porque existe essa cláusula aqui que eu não posso, né, de alguma forma, executar se eu precisar receber esse valor de você. (...) A gente via que a política não atingia a sua finalidade, que era, vamos supor, a pessoa realmente conseguir investir na sua terra. E aí, agora, não existe mais essa cláusula de inalienabilidade. Inclusive, para quem recebeu os títulos antigos, hoje ela pode requerer a retirada da cláusula. Então, isso para a gente foi um avanço grande.

Ao finalizar a análise da estrutura normativa da política de regularização fundiária, evidencia-se que, embora a legislação tenha contribuído para a formalização dos títulos e para o fortalecimento da segurança jurídica, persiste a ausência de um recorte de gênero que atenda às especificidades das mulheres rurais. Os dispositivos legais observados continuam pautados em um modelo tradicional de distribuição da terra, que privilegia, majoritariamente, os homens e não incorpora diretrizes ou mecanismos que possibilitem uma participação efetiva das mulheres na titulação e gestão dos imóveis rurais. Essa lacuna normativa reforça a manutenção da desigualdade de gênero no acesso à terra e na consecução dos direitos agrários.

Dessa forma, a falta de enfoque de gênero na legislação não só fragiliza as perspectivas de justiça social, mas também impede a implementação de medidas complementares que poderiam

reverter as disparidades históricas na distribuição dos títulos rurais. Torna-se, portanto, necessária uma reavaliação dos marcos legais, com a inclusão de dispositivos que contemplem as particularidades e demandas das mulheres rurais. Tal revisão contribuiria para a construção de uma política mais inclusiva, capaz de promover o empoderamento feminino e assegurar condições equitativas de acesso à terra.

4.2 FLUXOS E PROCEDIMENTOS

Para uma compreensão mais ampla, também analisaremos o Decreto Estadual nº 48.883, de 23 de agosto de 2024. O objetivo de um decreto é regulamentar uma lei, detalhando pontos específicos e estabelecendo os meios para sua execução. O decreto em questão tem como propósito regulamentar a Lei Estadual nº 24.633/2023, além de disciplinar os artigos 246 e 247 da Constituição do Estado de Minas Gerais.

O Capítulo I, que trata das disposições gerais, distribui as competências da lei entre a Secretaria de Estado de Desenvolvimento Econômico (Sede) e a Secretaria de Estado de Agricultura, Pecuária e Abastecimento (Seapa). Conforme estabelecido, o Programa de Regularização Fundiária ficou dividido entre as duas secretarias: a Seapa ficou responsável pela regularização de imóveis de até 100 hectares, enquanto a Sede assumiu a regularização de imóveis rurais entre 100 e 250 hectares. Suas atribuições incluem, entre outras funções, a condução dos processos administrativos discriminatórios. O art. 4º trata da regularização fundiária de terras públicas ocupadas por povos e comunidades tradicionais, mas não determina qual secretaria ficará responsável por sua execução.

O Capítulo II seção I aborda a arrecadação e a discriminação administrativa, atribuindo à Secretaria de Estado de Desenvolvimento Econômico (Sede) a competência para realizar a arrecadação sumária de áreas devolutas. Após a abertura da matrícula, a documentação correspondente deve ser enviada à Secretaria de Estado de Agricultura, Pecuária e Abastecimento (Seapa), que será responsável por promover a regularização fundiária.

Já na seção II estabelece o Processo Discriminatório Administrativo para a identificação técnica das terras públicas devolutas rurais. Esse processo é instaurado por ato do Secretário de Estado de Desenvolvimento Econômico, que designa uma Comissão Especial composta por três membros: um bacharel em Direito, um especialista em regularização fundiária e um técnico em georreferenciamento. A instauração do processo exige notificação prévia a diversos órgãos estaduais e pode incluir análise documental, vistorias e a verificação da sobreposição da terra em sistemas de

gestão fundiária. A Comissão instrui o processo com certidões que comprovem a inexistência de domínio privado, além de planta e memorial descritivo da área. Os interessados podem apresentar impugnações no prazo de 30 dias, conforme edital publicado em veículos oficiais. Caso a impugnação seja aceita, a área é excluída do processo, e, se tiver até 100 hectares, pode ser encaminhada à Seapa para regularização fundiária. Se a impugnação envolver toda a área, os autos são enviados à Advocacia-Geral do Estado para análise. Se não houver impedimentos, a Comissão conclui o processo, inscreve a área nos cadastros oficiais e a propriedade é registrada em nome do Estado. O procedimento pode ser dispensado para áreas de até 100 hectares em casos de interesse público ou social. Já a regularização fundiária de áreas entre 100 e 250 hectares será regulamentada por ato específico do Secretário de Estado de Desenvolvimento Econômico.

Por fim, a seção III trata do Processo Discriminatório Judicial, que será instaurado nos casos em que o Processo Discriminatório Administrativo for dispensado ou interrompido por ineficácia, ou quando houver resistência dos envolvidos. Esse processo será aplicado contra aqueles que não atenderem ao edital de convocação, recusarem a notificação da Comissão Especial, praticarem crimes na área em questão ou apresentarem títulos de propriedade cuja legitimidade seja duvidosa. A instauração do Processo Discriminatório Judicial seguirá as diretrizes da Lei Federal nº 6.383, de 7 de dezembro de 1976.

O Capítulo III trata da alienação e concessão de terras públicas rurais em Minas Gerais, exigindo autorização prévia da Assembleia Legislativa, salvo exceções previstas na Constituição Estadual - como é o caso da regularização fundiária de imóveis até 100 hectares. Nestes casos, a alienação pode ocorrer mesmo sem um Processo Discriminatório Administrativo ou Judicial, desde que devidamente fundamentada. A regularização de terras em unidades de conservação será permitida se não for proibida pela legislação ambiental e se a posse for comprovada antes da criação da unidade. Nos casos de leilões fracassados, imóveis podem ser destinados à habitação social ou vendidos com desconto de 25%.

A seção única deste capítulo detalha as formas de alienação e concessão, incluindo concessão gratuita, legitimação de posse e alienação por preferência. Os processos exigem documentação específica para comprovação do tempo de posse, como contrato de compra e venda, declaração emitida pelo Sindicato dos Trabalhadores Rurais, notas fiscais de compra de insumos com o endereço e nome do posseiro, cadastro de produtor rurais e Declaração do Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural. O art. 30 reforça que os títulos emitidos não conterão cláusula de inalienabilidade e estabelece que os títulos já emitidos antes da Lei nº 24.633/2023 poderão ser matriculados sem essa

cláusula. Outro ponto divergente no Decreto é o § 5º que estabelece um prazo de 1 (um) ano para o registro do título a partir da data de entrega e estabelece ainda que títulos anteriormente emitidos terão prazo de 1 (um) ano a conta da data de publicação do decreto, ou seja, em agosto de 2025. Além disso, os títulos registrados com a cláusula de inalienabilidade poderão ter sua baixa mediante requerimento dos interessados diretamente no cartório de registro de imóveis onde ocorreu o registro. Conforme apontado por E1 (mulher, 49a.): "Quem não registra não é dono", todavia, o estabelecimento de um prazo para a validade do título pode prejudicar algumas famílias, com afirmado por G4 (mulher, 59a): "eu vejo que tem gente que lá de 2000 da época do ITER que até hoje não registrou título correndo atrás agora (...)".

Segundo Garcia (2022, p. 75), um "elevado percentual de títulos concedidos pelo programa de RFR do Estado de Minas Gerais não teve o devido registro em cartório. Dessa forma, concluiu-se que, no período de 2007 a meados de 2022, 56,64% dos títulos não foram registrados.". Sobre esse ponto, G3 (homem, 46a.) comenta:

> A gente tem um índice relativamente baixo de pessoas que registram. E se elas não registram o imóvel, né, que existe a máxima lá no direito que só é dono quem registra. Essa máxima, ele acaba perpetuando a necessidade da política pública, né, que a ideia é que uma hora não precisa. Não precisa mais de estar o Estado atuando nessa esfera, né, que uma hora tende a que as terras todas estejam regularizadas (...). E hoje a nova lei, ela determina que os títulos, a partir do momento que ele é emitido, (...) ela tem um ano pra registrar. (...) Então, é uma forma também de tentar que a política, uma hora, ela tenha conseguido regularizar todas as áreas e que ninguém deixe de registrar seu título também.

O Capítulo IV estabelece diretrizes para a destinação das terras públicas devolutas rurais, priorizando a proteção ambiental, o desenvolvimento sustentável, a regularização fundiária e a demarcação de terras ocupadas por comunidades tradicionais. Também são contempladas a agricultura familiar, o assentamento de trabalhadores e a alienação de terras sem destinação específica. A destinação dessas terras deve ser compatibilizada com planos diretores, políticas de preservação, reforma agrária e planejamento estadual, envolvendo diversas secretarias e órgãos competentes.

Na Seção Única, trata-se da política de arrecadação e destinação de terras arrendadas no Programa de Distritos Florestais. O recebimento dessas terras ocorre via Processo Discriminatório Administrativo, que avalia possibilidades de destinação e realiza o cadastro no sistema oficial. Os conflitos decorrentes desse processo serão mediados pela Câmara de Prevenção e Resolução

Administrativa de Conflitos da AGE. A indenização pelo uso das terras arrendadas será fixada pela Secretaria de Desenvolvimento Econômico, considerando o Valor Terra Nua e os percentuais estabelecidos nos contratos. O pagamento será feito via Documento de Arrecadação Estadual (DAE), com possibilidade de revisão por decisão administrativa ou judicial.

O capítulo V trata das terras públicas urbanas e, por isso, não será objeto abordado nesta dissertação. O Capítulo VI do Decreto trata das vedações à alienação e concessão de terras públicas, abordando também as condições que regem a avaliação de terras públicas devolutas rurais e a forma de regularização fundiária. O art. 48 estabelece a avaliação da terra pública devoluta rural a ser alienada ou concedida para regularização fundiária. A avaliação, que terá como base o preço por hectare, é uma importante ferramenta para garantir que a terra seja comercializada ou concedida a um preço justo. O preço será fixado com base em critérios como a dimensão da área, a região geográfica e o valor corrente local, assegurando que a destinação das terras tenha como parâmetro a realidade econômica da região. Segundo informações do site da SEAPA está em vigor a Resolução SEAPA nº 46 de 11 de outubro de 2023 que fixa os preços por hectare da terra devoluta. Há ainda a possibilidade de parcelamento do pagamento, com juros de 6% ao ano e o prazo de até dez parcelas anuais, proporcionando uma forma acessível de aquisição para pequenos produtores ou beneficiários da regularização fundiária, permitindo o fomento à agricultura familiar e àqueles que necessitam de assistência para regularizar suas terras. O artigo 49 trata da contratação de serviços para medição e demarcação da terra atribuindo a competência de criação de ato normativo pelo órgão. Para a realização dos serviços de georreferenciamento a partir de empresas credenciadas, a Resolução SEAPA nº 11 de 15 de março de 2024 estabelece os valores que serão praticados e as empresas credenciadas para a realização do serviço.

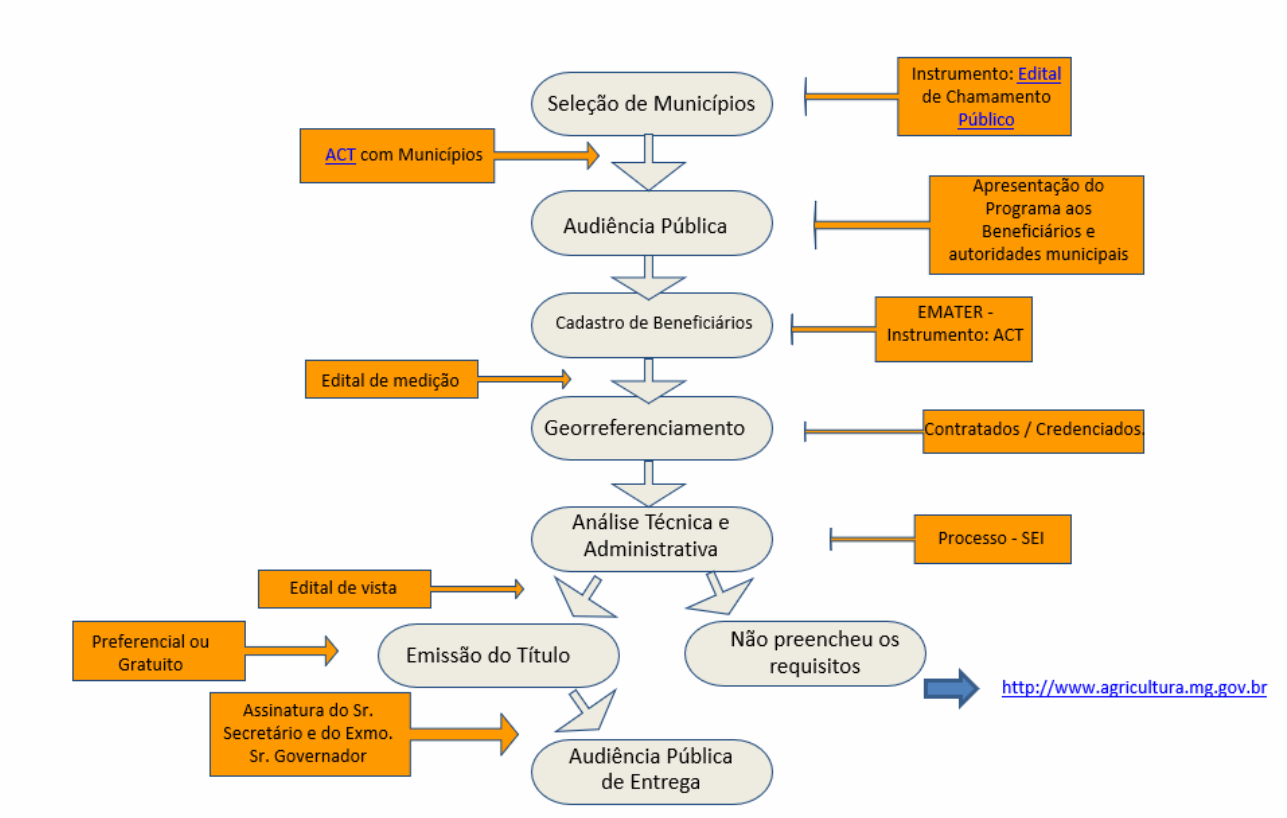
O capítulo VII estabelece que os processos de regularização iniciados pela Ruralminas serão iniciados a partir de requerimento do interessado, instruído com seus documentos pessoais, de identificação do imóvel e de contrato com a Ruralminas. Poderão ser apresentados também documentação e declaração do ente público municipal em que esteja o imóvel para priorizar a permanência das famílias que estejam ocupando atualmente o imóvel. A remissão e anistia dos débitos tratadas no Capítulo VIII visam favorecer os posseiros que não possuem comprovação de quitação com a Ruralminas ou que tenham débitos em aberto para aquisição do imóvel rural. Para tanto, o proprietário deverá procurar a Seapa para realizar a regularização fundiária do imóvel.

Por fim, no capítulo IX, art. 54 estabelece que nos processos de regularização fundiária de terras públicas devolutas, considera-se originário o título definitivo. Esse artigo é importante porque garante a gratuidade no registro do imóvel junto ao Cartório de Registro de Imóveis.

O Programa Estadual de Regularização Fundiária Rural é executado atualmente por 6 etapas, conforme informado no site da Seapa:

1. Seleção dos municípios por meio de Edital de Chamamento Público;
2. Realização de Audiência Pública para apresentação do plano de trabalho no município dando maior transparência ao processo;
3. Realização de mutirão de Cadastramento dos posseiros, em parceria com a Emater-MG;
4. Execução do Georreferenciamento dos posseiros cadastrados;
5. Análises técnicas dos processos de regularização fundiária;
6. Caso o posseiro se enquadre no programa, o título de propriedade rural é emitido e assinado pelo Governador do Estado de Minas Gerais.

Figura 1 - Fluxograma do programa de regularização fundiária



Fonte: SEAPA (2024)

A primeira etapa do programa é a realização de um Edital de Chamamento Público voltado para as prefeituras que interessem participar do programa. O último edital publicado pela Seapa foi em 15 de fevereiro de 2025 com os seguintes critérios de classificação:

Figura 2 - Pontuação para classificação

Critérios para classificação	Peso 1	Peso 2	Peso 3	Peso 4	Peso 5
A classificação observar-se-á a sequência de pontuação do menor para maior IDH-M dos municípios inscritos para este edital, conforme dados no IBGE localizado no sítio https://cidades.ibge.gov.br/brasil/mg/panorama	De 0,000 a 0,499	De 0,500 a 0,599	De 0,600 a 0,699	De 0,700 a 0,799	De 0,800 a 1,000
	Nota 10	Nota 8	Nota 6	Nota 4	Nota 2
Percentual da população rural em relação a população urbana segundo Censo IBGE 2022 (dados disponíveis no site: https://censo2022.ibge.gov.br/panorama/)	% População Rural Acima de 50%	% População Rural entre 40,01% e 49,99%	% População Rural entre 30,01% e 39,99%	% População Rural entre 20,01% e 29,99%	% População Rural Abaixo 20%
	Nota 10	Nota 8	Nota 6	Nota 4	Nota 2
O município está inserido na área do Idene?	Sim	Não			
	Nota 4	Nota 2			
O Município foi classificado no edital de chamamento 01/2019 e 01/2021 do Programa de Regularização Fundiária	Sim	Não			
	Nota 2	Nota 10			

Fonte: Edital de Chamamento Público para Seleção de Municípios para Participação no Programa Estadual de Regularização Fundiária de Posseiros de Terras Devolutas Rurais 01/2025.

Após a publicação do resultado final do Edital de chamamento, os municípios procedem com a assinatura do Acordo de Cooperação Técnica. Conforme minuta do ACT do referido Edital, compete aos municípios: auxiliar na divulgação em meios de comunicação digital e rádio, disponibilizar do espaço para reuniões e equipamentos audiovisuais e multimídias, auxiliar na realização de Audiências Públicas, nas ações de publicidade dos editais de medição e vista, nos mutirões de cadastramento em suas sedes e distritos, na organização para o cadastramento, no deslocamento dos agricultores para reuniões, audiências públicas e mutirões de cadastramento no município e auxiliar os beneficiários, junto ao Cartório de Registro de Imóveis - CRI nas ações de registro de títulos. O G1(homem, 59a) reforça que "(...) os municípios, eles atuam na política como parceiros, na mobilização dos agricultores, na divulgação, na logística dos eventos, das audiências públicas."

Depois são realizadas as audiências públicas que visam explicar aos proprietários rurais como se dará a execução do programa, seguido da realização dos cadastros dos possíveis beneficiários a partir de um ACT assinado junto a EMATER. Após o cadastro são publicados editais de medição, em seguida é realizado o georreferenciamento. O georreferenciamento, bem como o preenchimento do LIF, pode ser executado diretamente pelo Estado ou por empresa contratada por ele ou ainda através das empresas credenciadas para isso e paga pelo proprietário, conforme previsto na Lei 24.633/23. O processo então é remetido a Seapa que realiza a análise técnica e administrativa

verificando sua aderência com a legislação. É publicado então o edital de vista e aberto período para contestação, seguida pela emissão do título, quando for o caso.

Ao examinar os procedimentos adotados na política de regularização fundiária, observa-se que a carência de um enfoque de gênero se manifesta em diferentes etapas do processo. A padronização dos critérios administrativos e operacionais privilegia práticas historicamente masculinas, sem considerar as especificidades das trajetórias e desafios enfrentados pelas mulheres rurais. Essa omissão resulta em barreiras que dificultam o acesso efetivo das mulheres à titulação, desde a coleta de dados até a formalização dos títulos. Fica evidente, portanto, que a ausência de mecanismos que contemplem as nuances de gênero limita a capacidade de transformação social que a política poderia propiciar, mantendo assim um modelo excludente e desatualizado.

Em complemento, essa lacuna normativa reforça a desigualdade de condições no campo, uma vez que as mulheres, além de suportarem a dupla jornada de trabalho – entre as atividades produtivas e os cuidados familiares –, enfrentam maiores obstáculos para ter seu papel reconhecido e garantido na legislação agrária. A falta de diretrizes específicas na política pública de regularização fundiária impede a adoção de medidas de compensação para tais desvantagens, o que contribui para a perpetuação da marginalização feminina na posse e no controle da terra. Essa situação revela a necessidade urgente de um replanejamento estratégico que incorpore uma perspectiva de gênero, promovendo a inclusão e o empoderamento das mulheres, e possibilitando o acesso a direitos que historicamente lhes foram negados.

4.3 ANÁLISE DAS ENTREGAS DE TÍTULOS DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA

Após a análise da legislação e suas normas, passamos à avaliação dos dados quantitativos da política pública. Para isso, solicitamos, por meio de e-mail e do Portal da Transparência, planilhas com informações sobre os titulados entre 2019 e 2024. No entanto, em todas as respostas recebidas, foi informado que o Estado dispunha apenas das planilhas disponíveis no site da Seapa, na seção “Consulta Pública”. Nessa seção, há abas contendo registros de entregas entre 2015 e 2025. Assim, foi necessário baixar individualmente 293 arquivos em formato PDF, que posteriormente foram convertidos para Excel para viabilizar o processamento dos dados. A distribuição desses arquivos por ano foi a seguinte: 4 referentes ao período de 2015 a 2018, 30 de 2019, 11 de 2020, 41 de 2021, 47 de 2022, 94 de 2023 e 66 de 2024. Observou-se, contudo, uma discrepância entre o número total de

titulados nos últimos 10 anos e os dados divulgados oficialmente pelo Governo do Estado. Em uma última tentativa de obter um número mais preciso, enviamos à Seapa uma planilha consolidada com o total de titulados entre 2015 e 2024, mas não obtivemos retorno.

Após a conversão dos arquivos para o formato PDF, utilizou-se o *software* Gender API para inferir o sexo dos beneficiários com base em seus nomes. O *software* realiza essa análise por meio de probabilidades, atribuindo um gênero ao nome identificado. No entanto, esse processo pode estar sujeito a imprecisões, o que pode gerar distorções nos resultados apresentados. Para minimizar possíveis erros, foi realizada uma verificação manual dos dados após o processamento, garantindo maior precisão na consolidação das informações. O resultado final desse procedimento encontra-se na tabela apresentada a seguir.

Tabela 1 - Número de beneficiários por ano e porcentagem de mulheres beneficiárias

ANO	Nº mulheres tituladas	Nº homens titulados	Total	Porcentagem mulheres
2015	84	225	309	27%
2016	143	310	453	32%
2017	332	903	1235	27%
2018	499	1228	1727	29%
2019	185	542	727	25%
2020	127	439	566	22%
2021	299	965	1.264	24%
2022	266	611	877	30%
2023	387	1.146	1533	25%
2024	318	1.072	1390	23%

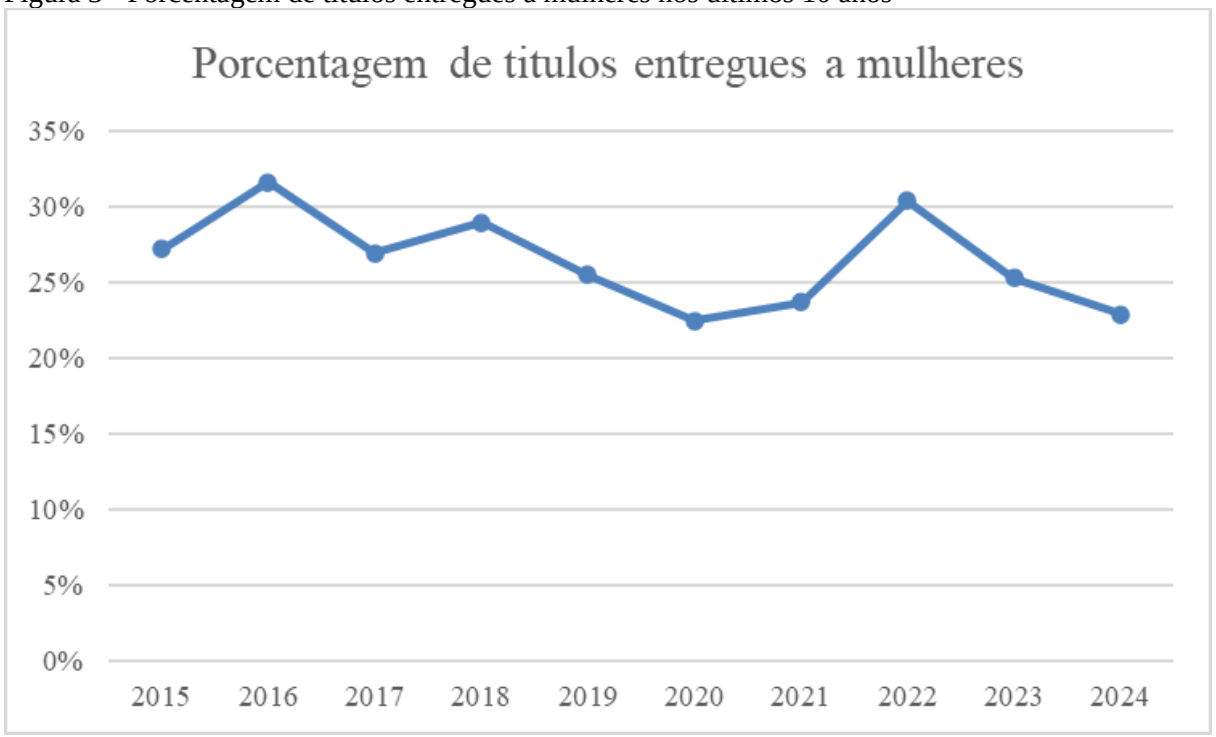
TOTAL	2640	7441	10081	26%

Fonte: Elaborado pela autora.

A análise dos últimos dez anos revela que, em Minas Gerais, aproximadamente 26% dos títulos foram concedidos a mulheres, com pouca variação percentual ao longo do período. O ano de 2016 destacou-se como aquele com a maior proporção de mulheres tituladas, alcançando 32% do total de beneficiários, o que corresponde a 143 mulheres. Já em termos absolutos, o maior número de títulos concedidos a mulheres ocorreu em 2018, quando 499 beneficiárias receberam seus títulos, representando 29% do total distribuído naquele ano.

Esses números sugerem uma relativa estabilidade na participação das mulheres no processo de titulação ao longo dos anos, sem avanços significativos na equidade de gênero na distribuição de títulos, conforme apresentado no gráfico a seguir.

Figura 3 - Porcentagem de títulos entregues a mulheres nos últimos 10 anos

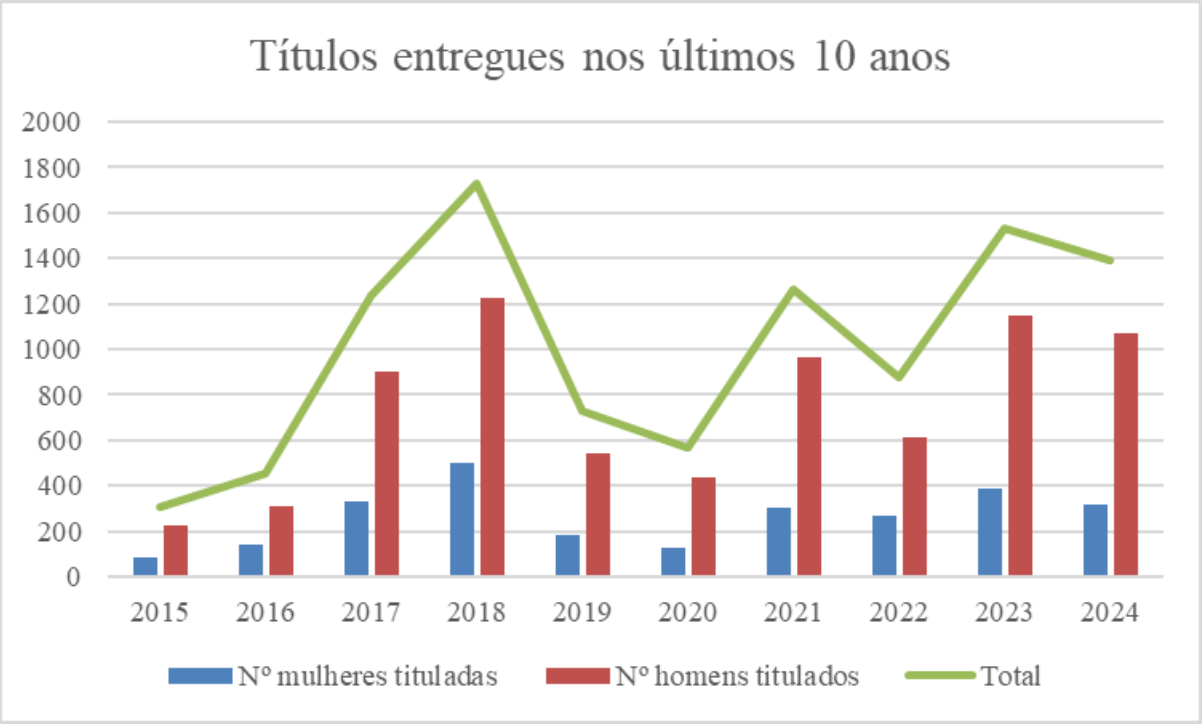


Fonte: elaborado pela autora.

Além disso, podemos extrair dos números apresentados que o Programa de Regularização Fundiária sofre impactos com as eleições. O primeiro ano analisado, 2015, corresponde ao primeiro ano de mandato do ex-governador Fernando Pimentel (PT) e foi o ano em que o programa foi

retomado pelo Governo Estadual. Como podemos observar no gráfico abaixo, o número de entregas foi aumentando de forma escalonada durante seu mandato e sofreu uma redução significativa nos primeiros anos de governo do Romeu Zema (Novo) entre 2019 e 2020. Depois o programa voltou a crescer, sofrendo nova queda em 2022, ano de eleição em que o governador foi reeleito.

Figura 4 - Número de títulos entregues total, homens e mulheres.



Fonte: elaborado pela autora.

A maioria dos entrevistados, afirmaram que acreditam que mais homens recebem títulos de regularização fundiária em comparação com as mulheres, o que se confirmou com a análise dos dados apresentados. Na contramão destes dados, segundo E1 (mulher, 49a.) "Em todos os sindicatos da categoria rural, o maior número de contribuintes são mulheres." A entrevista reforçou também que os Sindicatos dos Trabalhadores Rurais têm trabalhado para promover o debate de gênero:

> "E com esse olhar, cada vez mais a gente vem se destacando na questão de acesso a alguns direitos. (...) Antes era só o marido e após a gente ter vários debates relacionados a esse tema, muitas mulheres passaram a ter acesso ao Pronaf, aumentaram suas rendas, sua [auto]estima e até mesmo a sua independência na propriedade." (E1, mulher, 49a).

O machismo e a estrutura patriarcal foram apontados como grandes responsáveis por este cenário, conforme dito por E1 (mulher, 49a): "Ah, é a [falta de uma] lei específica que garanta essa

busca delas, mas também o sei lá, o machismo impregnado, né?". G4 (mulher, 59a) também aponta o machismo como responsável por este quadro: "(...) eu acho que é o machismo, não sei se eu posso falar assim, mas a gente vê mais cadastro em nome de homens. Infelizmente, ainda acontece muito, mais títulos em nome de homens.". Para G3 (homem, 46a)

> Eu acho que é uma questão mesmo cultural, né? Que se tem, talvez, uma questão entre o homem e a mulher, uma coisa do interior, né? E algumas coisas arraigadas, né, que a gente sabe que no passado, né, o homem era tido como chefe da família, chefe da casa, né? Hoje, a realidade, a gente sabe, né, que várias mulheres. eles são chefes, dividem as responsabilidades na família, mas ainda é uma cultura, eu acredito, mas sem poder fazer uma determinação aqui, mas eu acredito que isso pode influenciar, mas eu não sei, eu não tenho um estudo a respeito.

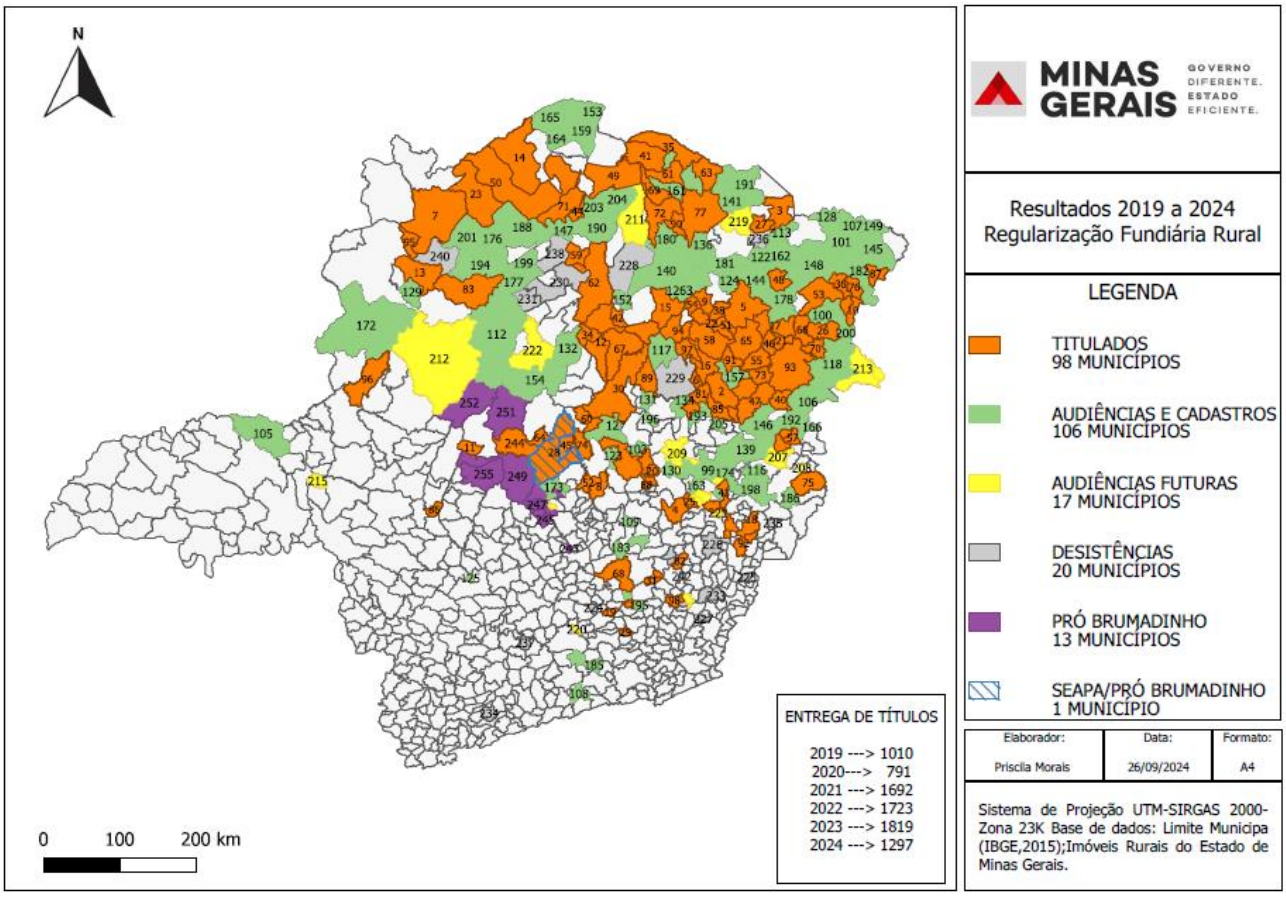
Já E2 (mulher, 33a) opina que o nome da mulher deveria ser incluído no título de propriedade como no caso do crédito fundiário: "(...) se ela é casada, é companheira, ela tem que estar ali também junto. Não é o título ser só no nome do homem. Por que isso? Os dois que trabalham juntos (...). Então, tem que estar junto em tudo." Para G4 também é preciso fazer um trabalho para que as mulheres sejam tituladas conjuntamente com seus maridos:

Eu tenho feito esse trabalho de participar das audiências iniciais, e lá eu falo até de forma irônica, ou brincando, eu falo assim, mulheres, vamos fazer o cadastro, não deixa o seu marido na frente levar os documentos, não. (...) Às vezes, eles falam que nem falam que são casados, falam que levam documentos só dele. Eles omitem esses documentos da parceira, e hoje a gente sabe, nosso *check list* fala, né, dos documentos do cônjuge, é obrigatório." (G4, mulher, 59a.)

Este relato reforça a importância de mulheres como formuladoras e gestoras de políticas públicas para garantir a perspectiva de gênero no acesso à terra (UN Women, 2018; Hora e Butto, 2019).

Ainda com relação aos dados quantitativos, o governo estadual realizou a titulação de posseiros em 98 municípios mineiros, em sua grande maioria no Norte de Minas e Vale do Jequitinhonha e Mucuri, o que demonstra a maior incidência de terras devolutas nessa região do estado. Além disso, foram realizadas audiências públicas e cadastramentos em outros 106 municípios, também com incidência maior para estas regiões, conforme mapa a seguir.

Figura 5 - Mapa com municípios beneficiados com o programa de regularização fundiária



Fonte: Seapa, 2024.

Apesar do grande número de audiências públicas realizadas e do grande número de municípios mineiros atendidos, G1 (homem, 59a.) afirma que o principal desafio do estado hoje é “a demanda que é muito alta e essa demanda acaba sendo crescente, porque as propriedades de forma natural vão se multiplicando com o aumento das famílias e do tempo que o Estado ficou sem executar essa política pública.”

A análise dos dados evidencia uma discrepância significativa na distribuição dos títulos fundiários entre homens e mulheres. Apesar do discurso institucional de promoção da equidade, os números mostram que os homens ainda são majoritariamente os beneficiários das políticas de regularização fundiária em Minas Gerais. Essa tendência reflete um padrão estrutural de desigualdade de gênero no campo, que não é rompido apenas pela execução técnica da política, mas exige diretrizes específicas e mecanismos de ação afirmativa. A ausência de dispositivos normativos que priorizem ou mesmo garantam a inclusão das mulheres na titularidade da terra perpetua desigualdades históricas e impede que a regularização fundiária atue como instrumento de justiça social.

Além disso, os depoimentos qualitativos reforçam a percepção de que fatores culturais, institucionais e operacionais influenciam diretamente na sub-representação das mulheres no processo de titulação. Relatos de gestores indicam a prevalência de uma visão tradicional que associa a posse da terra à figura masculina, dificultando o reconhecimento do papel produtivo e organizativo das mulheres no meio rural. Também se destaca a falta de capacitação dos técnicos e a inexistência de orientação formal para assegurar a titularidade conjunta ou em nome da mulher, mesmo em casos de união estável. Esses elementos apontam para a necessidade urgente de revisão da política pública com enfoque de gênero, incluindo a adoção de metas, indicadores e ações que combatam as desigualdades observadas.

4.3.1 Análise do impacto da política pública na vida dos beneficiários e comunidades

A regularização fundiária, enquanto política pública, apresenta um conjunto de impactos concretos e simbólicos que ultrapassam a simples formalização da posse da terra. Ao garantir segurança jurídica aos ocupantes de áreas públicas, essa política contribui para a inclusão produtiva no campo, o acesso a programas complementares e a valorização dos territórios. Os relatos obtidos nas entrevistas com gestores públicos e lideranças rurais evidenciam que, apesar das limitações estruturais e da ausência de um recorte de gênero na implementação em Minas Gerais, a política tem sido capaz de produzir mudanças significativas na vida dos beneficiários e em suas comunidades.

Conforme destacou o superintendente de Regularização Fundiária (G3), o reconhecimento legal da posse representa o primeiro passo para a inserção do agricultor familiar em um ciclo virtuoso de desenvolvimento. A titulação não apenas proporciona estabilidade patrimonial, como também amplia o acesso ao crédito rural e a outras políticas públicas estratégicas. O entrevistado ressaltou que, ao retirar a cláusula de inalienabilidade dos títulos, a nova legislação estadual permitiu que os beneficiários utilizassem a terra como garantia, ampliando sua capacidade de investimento. Essa mudança normativa repercute diretamente na autonomia dos produtores, na expansão das atividades produtivas e na dinamização das economias locais.

Outro benefício central apontado por G3 é a possibilidade de articulação entre a regularização fundiária e outras ações do governo estadual. Ele menciona que, em muitas entregas de títulos, há o esforço de integrar outras políticas, como a distribuição de kits de irrigação, em uma lógica de atuação intersetorial que busca ampliar os efeitos da titulação. Essa integração não apenas amplia os

resultados práticos da política, como também reforça o vínculo entre o poder público e as comunidades rurais, aumentando a confiança dos beneficiários nas instituições estatais.

No plano coletivo, a regularização fundiária contribui para a valorização dos territórios e para a pacificação de conflitos fundiários, uma vez que estabelece parâmetros claros de propriedade e posse. Segundo o gestor entrevistado, a titulação é também uma estratégia de promoção da sucessão familiar, ao garantir condições para que os jovens permaneçam no campo com perspectiva de futuro. A segurança jurídica oferecida pela política possibilita o planejamento de longo prazo, a transmissão segura do imóvel para as gerações seguintes e a construção de uma identidade territorial vinculada à dignidade e à permanência no espaço rural.

A política mineira tem buscado, ainda, adotar critérios de priorização mais objetivos e transparentes para a seleção dos municípios beneficiados, por meio de editais públicos que consideram o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) e a proporção da população rural. A adoção desses critérios, conforme ressaltado por G3, visa romper com práticas clientelistas e tornar o acesso à política mais justo e equitativo. O esforço em estruturar uma gestão mais técnica e baseada em dados reflete um compromisso com a universalização do acesso e com a eficiência da política pública.

Apesar dos avanços, o gestor também reconhece desafios persistentes, como o número reduzido de servidores atuando diretamente com a regularização e a baixa taxa de registro dos títulos em cartório. Ainda assim, a avaliação geral dos efeitos da política na vida dos beneficiários é positiva. O título de terra é percebido como um documento que confere não apenas propriedade, mas também cidadania, pois reafirma o pertencimento ao território e o reconhecimento do Estado sobre a legitimidade daquela ocupação.

É importante destacar que os benefícios não se restringem aos aspectos econômicos. A titulação de terras também tem impactos subjetivos relevantes: promove autoestima, segurança, identidade e sentimento de pertencimento. Quando o Estado reconhece a legalidade da ocupação, ele também reconhece a história de trabalho, resistência e construção daquele espaço rural. Esse reconhecimento tem valor político e simbólico, principalmente em regiões marcadas por conflitos, invisibilidade e exclusão histórica.

Portanto, mesmo que a política pública de regularização fundiária em Minas Gerais ainda careça de avanços em relação à inclusão de recortes sociais, como o de gênero, é inegável que seus efeitos sobre os beneficiários e comunidades têm sido transformadores. A formalização da posse permite o acesso a direitos, a abertura de novas oportunidades e a construção de um futuro mais estável e digno para as famílias do campo. Tais benefícios reforçam a necessidade de continuidade da política, bem

como sua ampliação e qualificação, a partir de uma escuta ativa das comunidades envolvidas e da incorporação de princípios de equidade e justiça social.

4.3.2 Análise do impacto da política pública na vida das mulheres

A análise qualitativa das entrevistas realizadas com gestores públicos e lideranças femininas rurais permitiu aprofundar a compreensão sobre os impactos concretos – ou a ausência deles – da política de regularização fundiária na vida das mulheres. As falas colhidas evidenciam tanto a limitação institucional em incorporar um recorte de gênero na política quanto às dificuldades práticas enfrentadas por mulheres para acessar e usufruir da titulação da terra.

A percepção dos gestores entrevistados sobre a inclusão de gênero na política é marcada por uma visão normativa neutra. Conforme declarou G3: "A política pública é para todos. A terra é regularizada para quem apresenta a documentação. Não temos esse tipo de direcionamento [em relação à mulher]." Essa fala revela a ausência de diretrizes internas para garantir ou mesmo incentivar a titularidade feminina ou a co-titularidade, refletindo a ideia de que igualdade formal seria suficiente para promover justiça no acesso à terra. No entanto, como demonstra a literatura e os próprios relatos das lideranças, a igualdade formal não garante equidade material.

Por outro lado, as lideranças entrevistadas ressaltam com veemência os entraves enfrentados pelas mulheres no processo de regularização. A entrevistada E2 relatou: "Muitas mulheres aqui trabalham na roça junto com os maridos ou até sozinhas, mas na hora de ir atrás dos documentos, quem assina tudo é o homem." Esse dado qualitativo explicita uma das barreiras estruturais: a centralidade masculina na representação formal das famílias rurais e o consequente apagamento da atuação feminina na propriedade e gestão das terras.

Ainda, E1 aponta a falta de informação como um dos principais obstáculos: "A maioria das mulheres não sabe que pode pedir o título no nome delas. Nem sabem como funciona o processo." A ausência de campanhas informativas voltadas especificamente às mulheres rurais e a escassez de assistência técnica com recorte de gênero são elementos que contribuem para manter a política pública distante das realidades femininas.

Outro aspecto importante destacado nas entrevistas é o impacto simbólico e prático da titularidade na vida das mulheres. E2 afirmou: "Quando a mulher tem o nome no papel, ela muda. Ela fala mais, ela sente que pode decidir. Isso muda tudo." Tal percepção reforça a ideia de que a

posse formal da terra não apenas representa segurança jurídica, mas também potencializa processos de empoderamento feminino e participação ativa nas decisões familiares e comunitárias.

Por fim, a análise dos relatos permite afirmar que a atual configuração da política de regularização fundiária em Minas Gerais não promove equidade de gênero, tampouco reconhece as desigualdades históricas que condicionam o acesso das mulheres à terra. A ausência de mecanismos institucionais de incentivo à co-titularidade, de campanhas de informação e de formação técnica voltadas às mulheres acaba por reforçar o ciclo de invisibilidade feminina no campo. Ao não incorporar uma perspectiva de gênero, a política pública falha em alcançar parte significativa do público que dela mais necessita.

A escuta das mulheres, por meio das entrevistas, revelou não só as barreiras, mas também as potências. Quando as mulheres têm acesso à terra em seu nome, a mudança se opera em múltiplos níveis – do individual ao comunitário. Portanto, políticas públicas que desejem ser verdadeiramente inclusivas precisam romper com a lógica da neutralidade e construir caminhos institucionais que reconheçam, acolham e potencializem a centralidade das mulheres no campo.

A partir da análise dos dados e percepções levantadas, torna-se evidente que a política estadual de regularização fundiária rural ainda carece de mecanismos efetivos para garantir a inclusão das mulheres. No próximo item, será feita uma comparação com experiências de outros estados, com o objetivo de identificar boas práticas e alternativas que possam contribuir para o aprimoramento da política em Minas Gerais.

4.4 COMPARAÇÃO COM OUTROS ESTADOS

Nenhum dos entrevistados identificou políticas que priorizem a titulação em nome da mulher em outros estados, mas foram citadas políticas públicas importantes relacionados ao gênero como Pronaf-Mulher, a Lei Federal nº 13.465/2016 e o Crédito Fundiário que possui uma linha exclusiva para mulheres comprarem imóveis rurais.

Como informado no Referencial Teórico desta dissertação foram pesquisadas formas de priorização de titulação para mulheres e de titulações conjuntas para o casal e identificamos nos Estados de Piauí e Bahia que serão analisados a seguir.

4.4.1 Política Pública no Estado do Piauí

A aprovação da Lei Estadual nº 8.116, em 2023, pela Assembleia Legislativa do Piauí, deve ser compreendida no contexto de um movimento mais amplo de valorização das políticas públicas voltadas para a agricultura familiar e para a equidade de gênero no campo. A lei foi sancionada pelo governador Rafael Tajra Fonteles (PT) em meio a uma conjuntura política estadual marcada pela ampliação do diálogo com movimentos sociais rurais e pela valorização das pautas de inclusão social e de justiça distributiva. Nesse cenário, a priorização da mulher chefe de família nos programas de regularização fundiária reflete uma sensibilidade política às demandas históricas das trabalhadoras rurais e o reconhecimento da centralidade de seu papel na produção de alimentos e na manutenção das comunidades. A iniciativa surge também como resposta a pressões de organizações da sociedade civil e de lideranças femininas que há anos reivindicam o direito à terra como condição essencial para autonomia econômica e cidadania plena das mulheres no campo.

A legislação prevê os direitos das mulheres que exercem atividades agroflorestais, extrativistas ou de agricultura familiar. O inciso VI do art. 2º estabelece como direito: "priorizar o estabelecimento rural registrado em nome da mulher chefe de família nos programas de regularização fundiária promovidos pelo Estado do Piauí".

Esse dispositivo legal sinaliza uma mudança de paradigma no desenho da política pública fundiária, reconhecendo a necessidade de medidas afirmativas para corrigir distorções históricas que excluíram as mulheres da titularidade formal da terra. A priorização da mulher chefe de família nos programas estaduais de regularização fundiária rompe com a lógica de neutralidade de gênero que permeia a maior parte da legislação fundiária brasileira e atua no sentido de concretizar os princípios da função social da terra e da justiça distributiva, previstos no Estatuto da Terra (Lei nº 4.504/1964) e na Constituição Federal de 1988.

Ao adotar um critério explícito de priorização para mulheres, o Estado do Piauí reconhece que a formalização da posse em nome feminino tem implicações que transcendem a dimensão jurídica, refletindo diretamente na autonomia econômica das mulheres, no fortalecimento da agricultura familiar e na capacidade de acessar políticas públicas complementares, como o crédito rural, a assistência técnica e programas sociais. Essa política estadual dialoga diretamente com os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável da ONU, sobretudo o ODS 5 (Igualdade de Gênero) e o ODS 2 (Fome Zero e Agricultura Sustentável).

No Estado do Piauí o órgão responsável pela Política Estadual de Regularização Fundiária é o Instituto de Terras (INTERPI), órgão criado pela Lei Estadual nº 3.783 de 1980 e em 2023, através da Lei Estadual nº 8.006, o órgão passa a ser denominado Instituto de Regularização Fundiária e

Patrimônio Imobiliário do Piauí. A Lei Estadual nº 7.294/2019 dispõe sobre a forma de execução da regularização fundiária no estado e estabelece dois institutos principais de regularização sendo a alienação gratuita e onerosa, ou seja, a concessão de título de domínio do imóvel rural sendo gratuita ou paga, assim como a Legislação mineira.

Segundo dados do Portal da Transparência do INTERPI, até o dia 09 de abril de 2025, foram emitidos 17.008 títulos de domínio, sendo 16.027 na modalidade doação - ou seja, através de alienação gratuita -, com o primeiro registro no ano de 1998. Entre 2019 e 2025, foram emitidos um total de 15.072 títulos de domínio, onerosos e gratuitos. Representando, portanto, a maior titulação da série histórica apresentada, o que demonstra um avanço significativo de execução da política pública pelo atual governo, conforme tabela abaixo.

Tabela 2 – Títulos de domínio emitidos por ano no Piauí

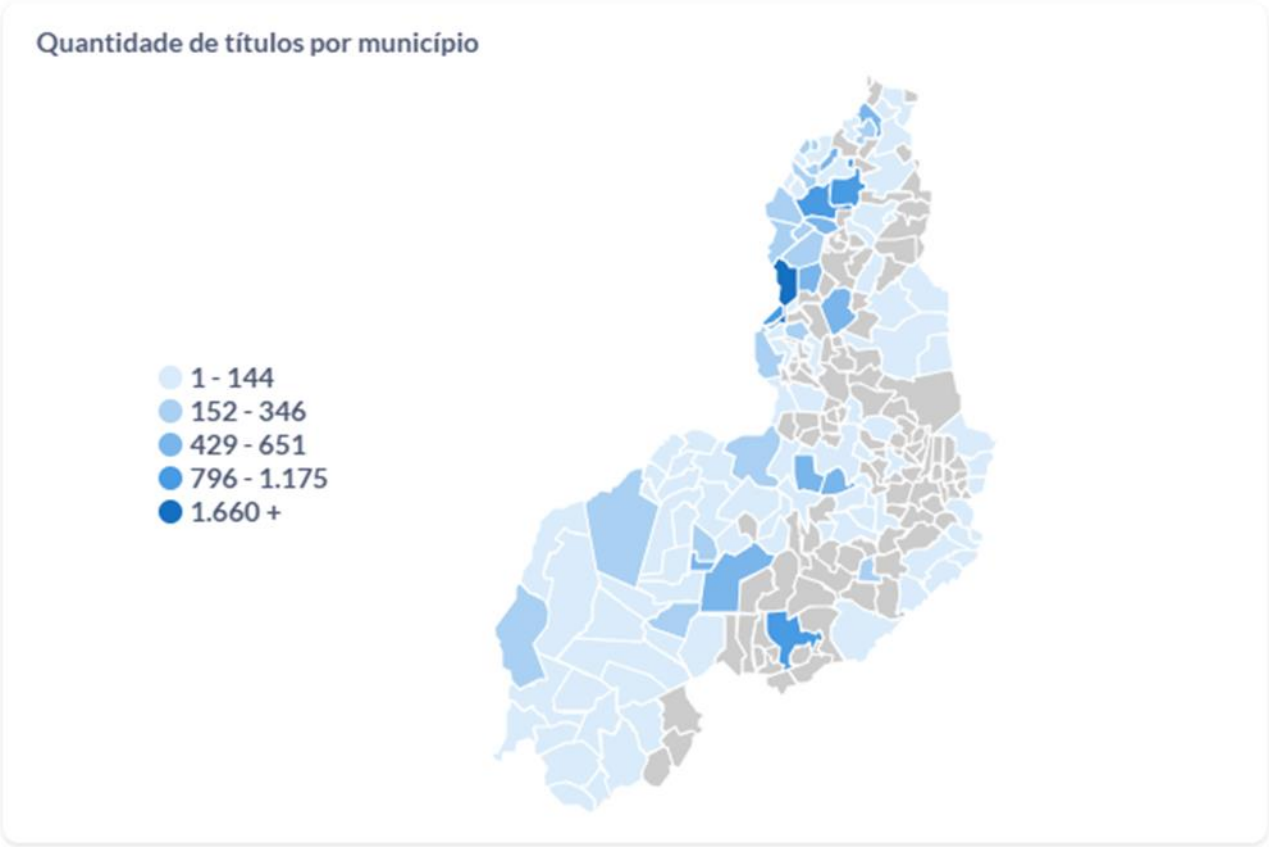
Ano	Modalidade	Contagem
2019	Título de Doação	369
2020	Título de Doação	2.221
2020	Título de Domínio	3
2021	Título de Doação	2.066
2021	Título de Domínio	2
2022	Título de Doação	2.630
2022	Título de Domínio	60
2023	Título de Doação	3.560
2023	Título de Domínio	64
2024	Título de Doação	3.680

2024	Título de Domínio	72
2025	Título de Doação	330
2025	Título de Domínio	15

Fonte: Elaborado pela autora.

Conforme o mapa apresentado a seguir, observa-se que, no estado do Piauí, diferentemente de Minas Gerais, não há uma concentração marcante na emissão de títulos de domínio em uma única região. A distribuição dos títulos ocorre de forma mais pulverizada entre os municípios, o que pode estar relacionado ao próprio histórico fundiário do estado, caracterizado por uma ocupação mais dispersa e menos marcada pela concentração fundiária intensa que se observa em Minas Gerais. Conforme apontado no referencial teórico, Minas Gerais possui um histórico de concentração de terras associado a estruturas políticas locais e interesses econômicos que se perpetuaram ao longo do tempo. Já no Piauí, a presença de uma distribuição mais equilibrada pode refletir a tentativa de uma atuação mais abrangente por parte do poder público ou ainda uma menor desigualdade regional em termos de demanda fundiária e capacidade de mobilização local.

Figura 6 – Quantidade de títulos por município no Piauí



Fonte: BI Interpi – 09 de abril de 2025

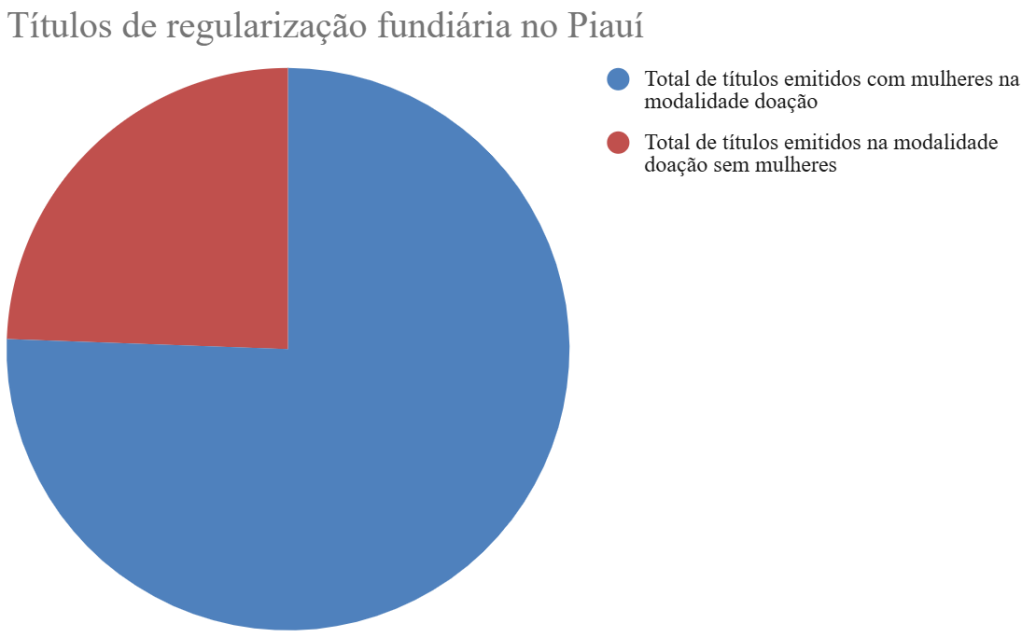
Destes títulos de regularização fundiária na modalidade doação, 12.101 títulos foram destinados a mulheres ou que titulado conjuntamente o casal, correspondendo a 75,5% dos títulos emitidos no período, conforme figura a seguir.

Tabela xx – Títulos emitidos no estado do Piauí

Títulos de regularização fundiária no Piauí	Número total	Porcentagem
Total de títulos emitidos na modalidade doação	16027	100,00%
Total de títulos emitidos com mulheres na modalidade doação	12101	75,50%
Total de títulos emitidos na modalidade doação sem mulheres	3911	24,40%

Fonte: Elaborado pela autora.

Figura 7 – Porcentagem de títulos emitidos no estado do Piauí



Fonte: Elaborado pela autora.

Os dados reforçam que a criação de políticas públicas que contemplem a inclusão das mulheres nos programas de regularização fundiária é importante, mas que a forma como essas políticas são geridas também é determinante. No caso do Piauí, chama atenção o fato de que os dados apresentados abrangem o período de 2019 a 2023, e que somente ao final desse período é que a legislação estadual com enfoque de gênero foi aprovada. Isso sugere que, mesmo antes da sanção da Lei nº 8.116/2023, já havia uma condução institucional preocupada com essa pauta. A atuação dos órgãos executores parece ter sido pautada por uma compreensão mais ampla da política fundiária, com atenção à inclusão das mulheres.

Em comparação com Minas Gerais, o Piauí demonstra maior efetividade na inclusão de mulheres, o que pode estar relacionado tanto à legislação aprovada quanto ao fortalecimento institucional ocorrido nos últimos anos. Nesse sentido, os resultados observados indicam que a articulação entre diretrizes legais e práticas administrativas comprometidas com a pauta de gênero tem contribuído para ampliar a participação feminina na titulação da terra no estado.

Em contraste, o estado de Minas Gerais, apesar de possuir um dos maiores volumes de terras devolutas e de ter uma política estadual de regularização fundiária consolidada, ainda não apresenta nenhum instrumento normativo que contemple a titulação prioritária para mulheres ou mesmo a

obrigatoriedade de titulação conjunta. O discurso institucional, conforme demonstrado nas entrevistas realizadas, é orientado pela lógica da neutralidade de gênero, o que, na prática, tende a reproduzir a desigualdade existente. Essa ausência de diretrizes específicas evidencia uma fragilidade no desenho da política pública mineira, que, ao não considerar as disparidades estruturais entre homens e mulheres, falha em promover uma distribuição mais justa e equitativa da terra.

Considerando esse panorama, torna-se relevante observar como outros estados têm lidado com a questão da equidade de gênero na regularização fundiária. A seguir, será analisada a política adotada pelo estado da Bahia, que também implementou mecanismos legais com o objetivo de garantir maior participação das mulheres no acesso à terra.

4.4.2 Política Pública no Estado do Bahia

A experiência do estado da Bahia se destaca no cenário nacional pela incorporação do recorte de gênero nas políticas públicas de regularização fundiária. Desde 2018, a partir de uma diretriz estabelecida pela Coordenação de Desenvolvimento Agrário (CDA), vinculada à Secretaria de Desenvolvimento Rural (SDR), tornou-se obrigatória a inclusão do nome da mulher em todos os títulos de posse emitidos nos casos de casamento ou união estável. Essa medida, de caráter normativo, consolidou-se como uma prática institucional que busca enfrentar a desigualdade de gênero historicamente presente no campo.

À época da implementação da política, dados da CDA indicavam que aproximadamente 70% dos títulos fundiários eram emitidos exclusivamente em nome dos homens, mesmo quando os beneficiários declaravam-se casados. A exigência da co-titularidade surgiu, portanto, como uma resposta direta a esse cenário, e vem se mostrando uma estratégia eficaz para ampliar a presença feminina na formalização da posse da terra. A inclusão do nome da mulher não apenas reconhece seu papel na produção rural e na gestão do território, como também assegura proteção jurídica em casos de dissolução da união ou falecimento do cônjuge.

Esse esforço foi reforçado com a criação do subprojeto “Donas da Terra”, lançado em março de 2023, como parte do programa Bahia Mais Forte, Terra Legal, coordenado pela CDA. Enquanto o programa mais amplo foi instituído em 2019, ainda durante a gestão do então governador Rui Costa (PT), com o objetivo de ampliar o acesso à regularização fundiária para a agricultura familiar, o subprojeto foi desenvolvido já no início do governo de Jerônimo Rodrigues Souza (PT), aprofundando o enfoque de gênero na política fundiária. A iniciativa passou a priorizar a emissão de

títulos diretamente em nome de mulheres trabalhadoras rurais, especialmente aquelas vinculadas à agricultura familiar.

O subprojeto tem como foco mulheres em situação de vulnerabilidade, incluindo aquelas que chefiam famílias sem cônjuge, e também assegura a co-titularidade nos casos de casais. A proposta parte do reconhecimento de que a segurança jurídica da posse da terra, quando garantida à mulher, tem efeitos positivos na qualidade de vida das famílias, no fortalecimento da autonomia econômica feminina e no acesso a outras políticas públicas, como crédito rural, assistência técnica e programas de segurança alimentar.

A Bahia, portanto, tem demonstrado um esforço institucional concreto para enfrentar desigualdades estruturais de gênero e reposicionar as mulheres como protagonistas da política fundiária. A articulação entre a CDA, os consórcios públicos e os Serviços Territoriais de Apoio à Agricultura Familiar (SETAFs) têm contribuído para ampliar o alcance territorial das ações, tornando a política mais próxima da realidade local. O foco na co-titularidade e a criação de ações específicas, como o Donas da Terra, consolidam o estado como uma referência nacional na construção de uma política agrária com perspectiva de gênero.

Apesar desses avanços, a Secretaria de Desenvolvimento Rural da Bahia não respondeu às solicitações de acesso aos dados quantitativos da política, o que impossibilitou a realização de uma análise comparativa mais aprofundada, nos mesmos moldes adotados para os estados de Minas Gerais e Piauí. A ausência desses dados limita a compreensão da efetividade das ações em termos de alcance e impacto numérico.

Em contraste, Minas Gerais ainda não possui mecanismos institucionais voltados à inclusão das mulheres na regularização fundiária. A inexistência de normativas sobre co-titularidade e a ausência de programas específicos com enfoque de gênero evidenciam uma lacuna relevante no desenho da política pública mineira.

A análise dos casos do Piauí e da Bahia evidencia que a adoção de políticas públicas voltadas à equidade de gênero na regularização fundiária, ainda que por caminhos distintos, tem potencial para ampliar o acesso das mulheres à titularidade da terra. No Piauí, a institucionalização por meio da Lei nº 8.116/2023, aliada ao fortalecimento da gestão pública, demonstrou resultados concretos na distribuição de títulos com maior participação feminina. Já na Bahia, apesar da ausência de legislação específica, iniciativas como o subprojeto “Donas da Terra” mostram que é possível promover avanços a partir de diretrizes administrativas e da priorização da pauta de gênero na política fundiária. Em contraste, Minas Gerais ainda apresenta fragilidades importantes, especialmente pela ausência de

normas e práticas voltadas para a inclusão das mulheres. A partir dessas reflexões, o Produto Técnico-Tecnológico (PTT), apresentado na próxima seção, foi elaborado com o objetivo de propor diretrizes e estratégias que possam contribuir para o aprimoramento da política estadual de regularização fundiária rural em Minas Gerais, incorporando a perspectiva de gênero de forma transversal e efetiva.

5. PRODUTO TÉCNICO-TECNOLÓGICO - PTT

A presente pesquisa buscou analisar a percepção dos gestores, beneficiários e técnicos responsáveis pela regularização fundiária acerca das barreiras e potencialidades para a adoção de práticas inovadoras de titulação que privilegiem o nome da mulher em situações de casamento e união estável. O estudo teve, ainda, os seguintes objetivos secundários:

a) verificar a receptividade, por parte dos servidores e dos beneficiários, à implementação da titulação conjunta para casados e para aqueles em união estável;

b) identificar o posicionamento dos gestores dos órgãos de regularização fundiária quanto à necessidade e viabilidade de incluir, de forma prioritária, o nome da mulher na titulação;

c) identificar os principais elementos da cultura organizacional que historicamente contribuem para a reprodução de práticas excludentes no acesso à terra;

d) traçar as relações entre os elementos culturais e a efetividade das políticas públicas de regularização fundiária sob uma perspectiva de equidade de gênero;

e) produzir uma minuta normativa, na forma de portaria, que sirva como instrumento técnico-tecnológico para orientar a adoção da titulação conjunta com preferência à titularidade feminina.

Como resultado, observou-se que a inclusão do nome da mulher na titulação, na condição de titular conjunta é amplamente reconhecida pelos participantes da pesquisa como uma medida estratégica para corrigir o histórico desequilíbrio na posse da terra e promover o empoderamento feminino. Entretanto, os dados também evidenciaram que a cultura organizacional vigente apresenta características contrárias à inovação, tais como conservadorismo, burocracia excessiva, resistência a mudanças e centralização na tomada de decisões, especialmente nas instituições responsáveis pela regularização fundiária.

Assim, pode-se inferir que, para a efetiva implementação de práticas equitativas na regularização fundiária, é imprescindível que o Estado e os órgãos competentes promovam, previamente, mudanças significativas na cultura organizacional. Essas mudanças devem incluir ações de capacitação, revisão e flexibilização dos procedimentos administrativos, bem como o estímulo a

uma comunicação interna aberta e transparente, de forma a mitigar ou eliminar os entraves culturais que historicamente privilegiam a titularidade masculina.

Portanto, considerando o objetivo secundário de produzir uma minuta normativa que oriente a implantação da titulação conjunta, com preferência à titulação em nome das mulheres; considerando que um dos objetivos do Mestrado Profissional em Administração Pública é "contribuir para aumentar a efetividade das políticas públicas e disponibilizar instrumentos que sirvam de referência para a melhoria da gestão pública"; e considerando, ainda, que os resultados da pesquisa indicaram uma abertura dos gestores e dos beneficiários para a implementação de medidas inovadoras de regularização fundiária, sugere-se, por meio desta pesquisa, a elaboração da Portaria para a Titulação Conjunta em Casados e em União Estável, com preferência à titulação em nome das mulheres.

Para tal, recomenda-se que o órgão responsável, por meio de uma comunicação clara e transparente, implemente ações que visem à redução dos entraves culturais e administrativos, promovendo a capacitação dos servidores envolvidos. Após a implementação da portaria, sugere-se também que o processo seja submetido a avaliações periódicas junto a sociedade civil e movimentos populares para identificar pontos fortes, deficiências e oportunidades de aperfeiçoamento do modelo adotado, assegurando assim a continuidade e a eficácia da política de regularização fundiária com perspectiva de gênero. O produto técnico tecnológico (PTT) desta dissertação, bem como a minuta de Portaria proposta se encontram no Apêndice D.

6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Esta dissertação teve como objetivo principal analisar a política estadual de regularização fundiária rural em Minas Gerais, com atenção especial à ausência de diretrizes voltadas à equidade de gênero e aos impactos disso na inclusão das mulheres no processo de regularização. A partir dessa proposta, buscou-se compreender em que medida a política, tal como estruturada e implementada no estado, contribui — ou não — para a emancipação das mulheres do campo.

O primeiro objetivo específico foi contextualizar historicamente a questão fundiária no Brasil, com ênfase nas desigualdades de gênero. Para isso, recuperamos a trajetória da formação da estrutura agrária brasileira, desde o período colonial até os dias atuais. Essa trajetória evidenciou que a concentração fundiária sempre foi uma característica marcante do país, estruturada sobre práticas de exclusão, violência e apagamento, especialmente contra povos indígenas, comunidades negras e mulheres. Ao longo da história, as mulheres do campo foram sistematicamente afastadas do direito à

terra e do reconhecimento como produtoras e protagonistas. Essa exclusão não foi apenas legal ou econômica, mas também simbólica, sustentada por uma lógica patriarcal que naturaliza os homens como chefes de família e principais titulares dos bens produtivos. Compreender essa herança histórica foi fundamental para analisar a política atual com mais profundidade.

O segundo objetivo foi identificar as principais desigualdades de gênero associadas à posse da terra e as barreiras enfrentadas pelas mulheres rurais no processo de regularização fundiária. Para isso, foram utilizados dados estatísticos e entrevistas com pessoas envolvidas na implementação da política pública. Os dados mostram que, em Minas Gerais, a maior parte dos títulos de terra segue sendo emitida em nome dos homens. As entrevistas, por sua vez, revelaram que essa realidade é resultado de uma combinação de fatores: desde a pouca informação repassada às mulheres sobre o processo, até a dificuldade de acesso a documentos, passando por normas implícitas que seguem associando o direito à terra à figura masculina. A ideia de que a política deve ser "neutra" e tratar todos igualmente ignora que as mulheres, historicamente, partem de um lugar de desigualdade.

O terceiro objetivo foi analisar o desenho da política pública implementada em Minas Gerais, observando como ela é estruturada e conduzida. Verificou-se que o estado ainda não possui nenhum instrumento normativo que preveja, por exemplo, a obrigatoriedade de titularidade conjunta ou a priorização da mulher como beneficiária. A política é organizada com base em critérios técnicos e fundiários, mas não contempla ações específicas para corrigir as desigualdades de gênero. A neutralidade de gênero, adotada no discurso oficial, termina por reforçar desigualdades já existentes, porque não reconhece que, na prática, as condições sociais, culturais e econômicas são muito diferentes para homens e mulheres do campo.

O quarto objetivo foi comparar a política mineira com outras experiências estaduais que têm buscado incluir as mulheres de forma mais efetiva na regularização fundiária. Para isso, analisamos os casos do Piauí e da Bahia. No Piauí, a criação de uma legislação específica que prioriza a titulação em nome das mulheres, aliada a uma atuação institucional comprometida com essa pauta, mostrou resultados mais expressivos. Na Bahia, mesmo sem uma lei estadual formal, foi criado o subprojeto “Donas da Terra”, que passou a orientar a emissão de títulos com foco nas mulheres. Essas experiências mostram que é possível avançar quando há vontade política e quando a equidade de gênero é assumida como parte da política pública e não como algo secundário.

Por fim, o quinto objetivo foi propor um Produto Técnico-Tecnológico (PTT) com base nas análises realizadas. O PTT propõe diretrizes e recomendações voltadas à inclusão das mulheres na política estadual de regularização fundiária em Minas Gerais. A proposta se apoia em dados

concretos, nas experiências positivas de outros estados e nos relatos das próprias mulheres e gestores entrevistados. A intenção é contribuir com sugestões viáveis e embasadas, que possam orientar o aprimoramento da política de forma mais justa e igualitária.

Retomando o percurso feito, é possível afirmar que a política de regularização fundiária, por si só, tem potencial para transformar vidas, pois garante segurança jurídica e acesso a outros direitos. No entanto, quando essa política não leva em conta as desigualdades estruturais que marcam a vida das mulheres rurais, ela acaba reforçando a exclusão. A história da terra no Brasil é também a história da exclusão das mulheres desse direito. O patriarcado, ao longo do tempo, produziu e reproduziu a ideia de que o homem é o responsável legal e social pela terra, apagando o papel central que as mulheres sempre tiveram na produção, no cuidado com o território e na sobrevivência das famílias.

Diante disso, mais do que incluir as mulheres na política de regularização fundiária como beneficiárias, é preciso reconhecê-las como sujeitas de direito. É necessário que as políticas públicas assumam um compromisso explícito com a superação das desigualdades de gênero, não apenas no discurso, mas na prática. A titularidade da terra em nome das mulheres é um passo importante para garantir autonomia econômica, segurança e participação social. É também uma forma de reparar, ainda que parcialmente, a longa história de injustiça que marcou a relação entre as mulheres e a terra no Brasil.

Essa pesquisa buscou contribuir com esse debate e oferecer elementos concretos para a construção de políticas públicas mais sensíveis às especificidades das mulheres do campo. Ainda há muito a ser feito, mas reconhecer os limites do presente é um passo fundamental para transformá-lo.

REFERÊNCIAS

Minas Gerais. Constituição do Estado de Minas Gerais. – 34. ed. – Belo Horizonte: Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais, 2024. 498 p.

AGARWAL, B. Gender and command over property: A critical gap in economic analysis and policy in South Asia. **World Development**, v. 22, n. 10, p. 1455–1478, 1994a.

AGARWAL, Bina. **A field of one's own: gender and land rights in South Asia**. Cambridge: Cambridge University Press, 1994b.

AGARWAL, B. Gender and land rights revisited: Exploring new prospects via the 'critical lens'. **Journal of Peasant Studies**, 37(4), 849-865, 2010.

AGUIAR, Maria do Carmo Albuquerque. **Goiás: a questão fundiária no século XIX**. In: III Congresso Brasileiro de História Econômica, e 4ª Conferência Internacional de História de Empresas, 1999. Curitiba. Anais... Curitiba: Associação Brasileira de Pesquisadores em História Econômica, 1999.

ANDRADE SANTOS, S.; DA SILVA GOMES, A.; DE MOURA PIRES, M.; LIMA GOMES, R. Landscape structure in Bahia, Brazil: an analysis from the Gini index. **Sociedade & Natureza**, [S. l.], v. 32, p. 614–625, 2020. DOI: 10.14393/SN-v32-2020-49272

ARAÚJO, Danilo Daniel Prado. **GOVERNANÇA DE TERRAS NO ALTO RIO PARDO, SEMIÁRIDO MINEIRO**: uma análise do Programa de Cadastro de Terras e Regularização Fundiária. Dissertação (mestrado) - Universidade Federal de Minas Gerais/Instituto de Ciências Agrárias: Montes Claros, 2022.

ARAÚJO, Ionnara Vieira. Regularização Fundiária e Terras Devolutas. **R. Fac. Dir**. UFG, v. 33, n. 2, p. 112-127, jul./dez. 2009. Disponível em < https://doi.org/10.5216/rfd.v33i2.9861>.

BAHIA. Assembleia Legislativa da Bahia. **Lei Estadual 3.038** de 10 de outubro de 1972. Dispõe sobre terras públicas e dá outras providências.

BAHIA. Assembleia Legislativa da Bahia. **Lei Estadual 3.442** de 12 de dezembro de 1975. Altera dispositivos da lei nº 3.038, de 10 de outubro de 1972 e dá outras providências.

BAHIA. Secretaria de Desenvolvimento Rural. Titularidade da mulher passa a constar nos títulos de terra emitidos pelo Governo da Bahia. Disponível em: <https://www.sda.sdr.ba.gov.br/noticias/2018-03-27/titularidade-da-mulher-passa-constar-nos-titulos-de-terra-emitidos-pelo-governo-da-bahia>. Acesso em 09-out-23.

BARDIN, L. **Análise de conteúdo**. 7. ed. São Paulo: Edições 70, 2013.

BERCOVICI, Gilberto. A Questão Agrária na Era Vargas (1930-1964). **Revista História do Direito**, [S.l.], v. 1, n. 1, p. 183-226, dez. 2020.

BISPO, Eluiz Antônio Ribeiro Mendes. Regularização Fundiária Rural de Terras Devolutas no Norte de Minas Gerais. 2020. **Dissertação** (Mestrado em Sociedade, Ambiente e Território) – Universidade Federal de Minas Gerais, Montes Claros, 2020.

BISPO, Eluiz Antônio Ribeiro Mendes; BARBOSA, Rômulo Soares. Processos de territorialização e efeitos da regularização fundiária rural no Norte do Estado de Minas Gerais: memórias de expropriação. **Revista Cerrados**, Montes Claros-MG, v. 19, n. 01, p. 23-55, jan./jun. 2021.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.

BRASIL. Lei nº 10.267, de 28 de agosto de 2001. Altera dispositivos das Leis nos 4.947, de 6 de abril de 1966, 5.868, de 12 de dezembro de 1972, 6.015, de 31 de dezembro de 1973, 6.739, de 5 de dezembro de 1979, 9.393, de 19 de dezembro de 1996, e dá outras providências. Diário Oficial da União: Brasília, DF, 28 ago. 2001.

BRASIL. Lei nº 11.977, de 7 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. Diário Oficial da União: Brasília, DF, 8 jul. 2009.

BRASIL. Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017. Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana. Diário Oficial da União: Brasília, DF, 11 jul. 2017.

BRASIL. Lei nº 4.504, de 30 de novembro de 1964. Dispõe sobre o Estatuto da Terra e dá outras providências. Diário Oficial da União: Brasília, DF, 30 nov. 1964.

BRASIL. Lei nº 601, de 18 de setembro de 1850. Dispõe sobre as terras devolutas do Império.

BUTTO, Andrea; HORA, Karla Emmanuela. **Mulheres e reforma agrária no Brasil**. In: BUTTO, Andrea; LOPES, A. L. (Org.). Mulheres na reforma agrária: a experiência recente. Brasília: NEAD, 2008. p. 19-37.

CÂMARA, L. A. Concentração da Propriedade Agrária no Brasil. Rio de Janeiro: Boletim Geográfico. v.7, n.77, p.516-528, 1949. Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/periodicos/19/bg_1949_v7_n77_ago.pdf>.

CAPELLA, A. C. N. **Formulação de Políticas Públicas**. Brasília: Enap, 2018.

COLBARI, Antonia. A análise de conteúdo e a pesquisa empírica qualitativa. In: SOUZA, Eloisio Moulin (org.). **Metodologias e analíticas qualitativas em pesquisa organizacional: uma abordagem técnico-conceitual**. Vitória: EDUFES, 2014. p. 241-272.

CORNWALL, A. Women's empowerment: What works? **Journal of International Development**, v. 28, n. 3, p. 342-359, 2016. Disponível em < https://doi.org/10.1002/jid.3210>.

DALFOVO, M. S.; LANA, R. A.; SILVEIRA, A. Métodos Quantitativos e Qualitativos: Um Resgate Teórico. **Revista Interdisciplinar Científica Aplicada**, v. 2, n. 3, p. 1–13, 2008. Disponível em: https://portaldeperiodicos.animaeducacao.com.br/index.php/rica/article/view/17591.. Acesso em: 23 out. 2024.

DEERE, Carmen Diana; LEÓN, Magdalena. **Empowering Women: Land and Property Rights in Latin America**. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press, 2001a.

DEERE, C. D.; LEÓN, M. Who Owns the Land? Gender and Land-Titling Programmes in Latin America. **Journal of Agrarian Change**, v. 1, n. 3, p. 440-467, 2001b.

DEERE, C. D.; LEÓN, M. The gender asset gap: Land in Latin America. **World Development**, v. 31, n. 6, p. 925-945, 2003. Disponível em < https://doi.org/10.1016/S0305-750X(03)00046-9>.

DEERE, Carmen Diana. Os direitos da mulher à terra e os movimentos sociais rurais na reforma agrária brasileira. **Estudos Feministas**, Florianópolis, v. 12, n. 1, p. 175-204, janeiro-abril/2004. Disponível em: https://doi.org/10.1590/S0104-026X2004000100010.

DEININGER, Klaus *et al*. Rising global interest in farmland: can it yield sustainable and equitable benefits? **The World Bank**, 2011.

DENZIN, Norma K.; LINCOLN, Yvonna S. Introdução: A disciplina e a prática da pesquisa qualitativa. In: DENZIN, Norma K.; LINCOLN, Yvonna S. **O planejamento da pesquisa qualitativa: teorias e abordagens**. Tradução Sandra Regina Netz. Porto Alegre: Artmed, 2006.

DIEESE. **Estatísticas do meio rural 2010-2011**. São Paulo: DIEESE; NEAD; MDA, 2011.

DOSS, C. R. Designing Agricultural Technology for African Women Farmers: Lessons from 25 Years of Experience. **World Development**, v. 29, n. 12, p. 2075-2092, 2001. Disponível em: < https://www.africabib.org/htp.php?RID=240285468>

EMENDOERFER, M.; MARTINS, B. **Métodos Qualitativos para Análise de Políticas Públicas**. Salvador: Ed Motres, 2023.

FAO - Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura. **Women's land rights and rural development: How can land rights secure women's engagement in agriculture and rural development**? FAO, 2021.

FAO. **Relatório sobre políticas de reforma agrária no Brasil**. Food and Agriculture Organization of the United Nations, 2020a.

FAO. State of Food and Agriculture 2020: **Overcoming Water Challenges in Agriculture**. Rome: FAO, 2020b. Disponível em: http://www.fao.org/state-of-food-agriculture/2020/en/.

FAO. The State of Food and Agriculture 2010-2011: **Women in Agriculture - Closing the gender gap for development**. Rome: FAO, 2011.

FERNANDES, B. M. ; PORTELA, F. **Reforma agrária**. 2ª. ed. São Paulo: Ática, 1990. 32 p.

FERNANDES, Bernardo Mançano. **A formação do MST no Brasil**. Petrópolis: Vozes, 2000. v. 01. 329p.

FERNANDES, B. M. **Questão agrária, pesquisa e MST**. São Paulo: Cortez Editora, 2001. 120p.

FERNANDES, B. M. ; WELCH, C. ; GONCALVES, E. C. Políticas fundiárias no Brasil: uma análise geohistórica da governança da terra no Brasil. 1. ed. Roma: **International Land Coalition**., 2012. v. 1. 62p.

FERNANDES, B. M. Questão agrária: conflitualidade e desenvolvimento territorial. In: João Pedro Stedile. (Org.). **A questão agrária no Brasil**. 7ed. São Paulo: 2013a, v. 7

FERNANDES, B. M. Questão Agrária no Brasil: políticas públicas, debate paradigmático e desenvolvimento territorial. In: MARIA TEREZA DUARTE PAES; CHARLEI APARECIDO DA SILVA; LINDON FONSECA MATIAS. (Org.). **Geografia, políticas públicas e dinâmicas territoriais**. 1ª ed. Dourados: Editora UFGD, 2013b.

FIGUEIREDO, M.; FIGUEIREDO, A. Avaliação Política e Avaliação de Políticas: Um Quadro de Referência Teórica. **Análise e Conjuntura**, v. 1, n. 3, 1986.

Fórum Brasileiro de Segurança Pública. **Anuário Brasileiro de Segurança Pública**. 2020.

FREY, K. **Políticas Públicas: Um Debate Conceitual e Reflexões Referentes à Prática da Análise de Políticas no Brasil**. 2000 Disponível em: http://www.en.ipea.gov.br/ppp/index.php/PPP/article/viewFile/89/158.

FURTADO, Celso. **Formação Econômica do Brasil**. São Paulo: Companhia das Letras, 2005.

GIL, Antônio Carlos. **Métodos e Técnicas de Pesquisa Social**. São Paulo: Atlas, 1999.

GODOI, Christiane Kleinübing; MATTOS, Pedro Lincoln C. L. Entrevista qualitativa: instrumento de pesquisa e evento dialógico. In: GODOI, Christiane Kleinübing et al. (Org.). **Pesquisa qualitativa em estudos organizacionais: paradigmas, estratégias e métodos**. São Paulo: Saraiva, 2006. p. 301-323.

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: 26 jul. 2024.

HOLSTON, James. The Misrule of Law: Land and Usurpation in Brazil. **Comparative Studies in Society and History**, v. 33, n. 4, p. 695-725, 1991.

HOOKS, bell. **O feminismo é para todo mundo: políticas arrebatadoras**. Tradução: Ana Luiza Libânio. Rio de Janeiro: Editora Rosa dos Tempos, 2018.

HORA, Karla et al. **Relatório Balanço 2011-2014**. Brasília, 2014. Mimeo.

HORA, Karla. **Políticas Públicas para Mulheres Rurais**. Brasília, 2015. Mimeo.

HORA, Karla; BUTTO, Andrea. **Políticas Públicas para Mulheres Rurais no contexto dos IBGE**. 2019.

IBGE - INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA – IBGE. Censo Agropecuário 2017. Rio de Janeiro, IBGE, 2018. Disponível em: <https://sidra.ibge.gov.br/tabela/6710>. Acesso em: 01 abr. 2024.

INCRA. **Relatório Anual de Atividades**, 2020.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA - IBGE. **Censo Agropecuário 2017**. Disponível em: https://sidra.ibge.gov.br/pesquisa/censo-agropecuario/censo-agropecuario-2017/resultados-definitivos. Acesso em: 16 jun 2023.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA - IBGE. **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua**, 2019.

INSTITUTO DATAFOLHA. **Pesquisa sobre Assédio Sexual**, 2019.

INSTITUTO INTERAMERICANO DE COOPERAÇÃO PARA A AGRICULTURA (IICA). **Las mujeres en la agricultura: visibilidad y contribuciones.** San José, Costa Rica: IICA, 2010. Disponível em: https://repositorio.iica.int/handle/11324/14204.

JANNUZZI, Paulo M. **Monitoramento e Avaliação de Programas Sociais: Uma Introdução aos Conceitos e Técnicas**. Campinas: Alínea, 2016.

KABEER, Naila. Resources, agency, achievements: Reflections on the measurement of women's empowerment. **Development and Change**, v. 30, n. 3, p. 435-464, 1999.

LEVINE, R. M. **O Regime Vargas: Os Anos Críticos, 1934-1938.** Nova York: Columbia University Press, 1970.

LIMA, T.C.S de; MIOTO, R.C.T. Procedimentos metodológicos na construção do conhecimento científico: a pesquisa bibliográfica. **Katál**, Florianópolis, v.10, spe, 2007.

LOTTA, Gabriela (Org.). **Teorias e Análises sobre Implementação de Políticas Públicas no Brasil**. Brasília: Enap, 2019. 323 p.

LUSA, Mailiz Garibotti. Relações de gênero no campo: a superação dos papéis tradicionais como desafio à proteção social básica e o papel dos assistentes sociais. **Revista Gênero**. Niterói, v.13, n.1, p. 93-107, 2. sem. 2012. Disponível em: https://doi.org/10.22409/rg.v13i1.545.

MARCONI, Marina de Andrade; LAKATOS, Eva Maria. **Fundamentos de metodologia científica**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2003.

MARTINS, José de Souza**. O Cativeiro da Terra**. São Paulo: Hucitec, 1981.

MARTINS, José de Souza. **O Poder do Atraso: Ensaios de Sociologia da História Lenta**. São Paulo: Editora Hucitec, 1994.

MARTINS, José de Souza. A questão agrária brasileira e o papel do MST. In: STÉDILE, João Pedro (org.). **A reforma agrária e a luta do MST**. Petrópolis: Vozes, 1997.

MARTINS, José de Souza. **Reforma Agrária: O Impossível Diálogo**. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 1999.

MATTOS, Pedro Lincoln C. L. "Os resultados desta pesquisa (qualitativa) não podem ser generalizados": pondo os pingos nos is de tal ressalva. **CADERNOS EBAPE.BR**, v. 9, Edição Especial, artigo 1, Rio de Janeiro, Jul. 2011, p. 450–468.

MEDEIROS, L. A. **O campo no Brasil: Do golpe de 1964 ao governo Lula**. São Paulo: Editora Expressão Popular, 2007

MELO, Lígia Albuquerque de. **Relações de gênero na agricultura familiar: o caso do PRONAF em Afogados da Ingazeira-PE**. **Tese** (doutorado) - Universidade Federal de Pernambuco. Programa de Pós-Graduação em Sociologia, 2003.

MESQUITA, Ana Catharina dos Santos. Mulheres do Campo e o acesso à terra como caminho de garantia de direitos. **Revista Cadernos de Agroecologia**, v. 16 n. 1, 2021. Disponível em: https://cadernos.aba-agroecologia.org.br/cadernos/article/view/6631/4877.

MIELITZ NETO, C. G. A.; MELO, L. M.; MAIA, C. M. Políticas públicas e desenvolvimento rural no Brasil. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2010.

Minas Gerais. Assembleia Legislativa de Minas Gerais. Lei Estadual 24.633 de 28 de dezembro de 2023. Dispõe sobre as terras públicas de domínio do Estado, regulamenta os arts. 246 e 247 da Constituição do Estado e dá outras providências.

Minas Gerais. Lei Estadual n° 11.020, de 19 de dezembro de 1993. Diário Oficial do Estado de Minas Gerais, 1993.

Minas Gerais. Lei Estadual n° 14.084, de 12 de janeiro de 2001. Diário Oficial do Estado de Minas Gerais, 2001.

Minas Gerais. Lei Estadual n° 24.633, de 4 de junho de 2023. Diário Oficial do Estado de Minas Gerais, 2023.

Minas Gerais. Secretaria de Estado de Agricultura, Pecuária e Abastecimento (SEAPA). Documento – Títulos entregues pelo Estado. Disponível em: https://www.mg.gov.br/agricultura/busca-documentos?nome_documento_agricultura=&categoria_documentos_agricultura=103733&tags_agricultura=&data%5Bmin%5D%5Bdate%5D=&data%5Bmax%5D%5Bdate%5D. Acesso em: 22 maio 2024.

Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos. Relatório de Violência Sexual. 2020.

MONTEIRO, D. M. Política de terras no Brasil: elite agrária e reação à legislação fundiária na passagem do Império para a República. **História Econômica & História de Empresas**, v. 5, n. 2, 2002. Disponível em https://doi.org/10.29182/hehe.v5i2.201.

NAKATANI, Paulo; FALEIROS, Rogério Naques; VARGAS, Neide César. Histórico e os limites da reforma agrária na contemporaneidade brasileira. **Serv. Soc. Soc**., São Paulo, n. 110, p. 213-240, abr./jun. 2012. Disponível em https://doi.org/10.1590/S0101-66282012000200002. Acesso em 23 de outubro de 2024.

NASCIMENTO, Beatriz Abreu do. Mulheres e direito à terra no Brasil: Avanços e desafios. **Revista de Estudos Feministas**, v. 30, n. 2, p. 123-145, 2022.

NASCIMENTO, Beatriz Abreu do. Uma análise acerca da contextualização histórica da luta das mulheres pelo direito à terra. **Revista Ibero-Americana de Humanidades, Ciências e Educação**, v. 9, n. 11, p. 1017-1036, 2023. Disponível em: https://periodicorease.pro.br/rease/article/view/12359. Acesso em: 27 jun. 2024.

NOBRE, Miriam. Marcha das Margaridas e a luta das mulheres rurais. In: **MUNDO DE MUJERES & FAZENDO GÊNERO 11**, 2017, Florianópolis. Anais [...]. Florianópolis: UFSC, 2017.

ONU Brasil. **16 fato sobre desigualdades entre homens e mulheres**. 30 de nov de 2017. Disponível em: https://brasil.un.org/pt-br/78400-onu-16-fatos-sobre-desigualdades-entre-homens-e-mulheres.

PAULA, Ana Paula Paes de. Para além dos paradigmas nos Estudos Organizacionais: o Círculo das Matrizes Epistêmicas. **Cadernos EBAPE.BR**, v. 14, n. 1, Artigo 2, p. 24-46, Rio de Janeiro, Jan./Mar. 2016.

PRADO JÚNIOR, C. A questão agrária no Brasil. São Paulo: Brasiliense, 1979.

QUISUMBING, A. R. *et al.* Closing the gender asset gap: Learning from value chain development in Africa and Asia. **International Food Policy Research Institute** (IFPRI), 2014.

QUISUMBING, A. R.; ROY, S. Women's Land Rights in the Context of Individualization: A Case Study from Bangladesh. **World Development**, v. 79, p. 503-519, 2016.

QUISUMBING, A. R.; ROY, S. Women's land rights in the transition to individualized ownership: Implications for welfare and equity. **Journal of Development Studies**, v. 52, n. 3, p. 360-376, 2019.

RANABOLDO, Claudia; SOLANA, Yolanda. **Desigualdad de género en la participación política de las mujeres en América Latina y el Caribe**. Centro Latino-Americano de Desenvolvimento Rural Rimisp, 2008.

ROMÃO NETTO, J. V. Estrutura administrativa do governo brasileiro, cultura política e a busca pela sociedade ideal. **Sociedade e Estado**, v. 31, n. 1, p. 211-235, 2016. Disponível em: https://periodicos.unb.br/index.php/sociedade/article/view/6086.

SAFFIOTI, Heleieth. **Gênero, patriarcado e violência**. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2004.

SALEJ, Ana Paula; SOUZA, Letícia Godinho; SOUZA, Nícia Raies; DO VALE, Clarice Gonçalves Santos; VALÉRIO, Thaís Freitas. Posfácio. in: **Mulheres do campo de Minas Gerais: trajetórias de vida de lula e de trabalho com a terra /** organizado por Marina Alves Amorim - Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro, 2017.

SANTOS, R. M. D. da C.; DE ARAGÃO, P. C. Os reflexos das relações de gênero e poder no direito de acesso à terra das mulheres rurais. **Revista Foco**, v. 16, n. 6, p. e2108, 2023. DOI: 10.54751/revistafoco.v16n6-006. Disponível em: https://ojs.focopublicacoes.com.br/foco/article/view/2108. Acesso em: 27 jun. 2024.

SÁ-SILVA, Jackson Ronie; ALMEIDA, Cristóvão Domingos; GUINDANI, Joel Felipe. Pesquisa documental: pistas teóricas e metodológicas. **Revista Brasileira de História & Ciências Sociais**, v. 1, p. 1-15, jul. 2009.

SCHMITZ, Arno Paulo; BITTENCOURT, Mauricio Vaz Lobo. O Estatuto da Terra no confronto do pensamento econômico: Roberto Campos versus Celso Furtado. **Economia e Sociedade**, Campinas, v. 23, n. 3, p. 577-609, dez. 2014.

SCOTT, Joan W. **Gender and the Politics of History**. New York: Columbia University Press, 1988.

SECCHI, L. **Políticas Públicas: Conceitos, Esquemas de Análise, Casos Práticos**. 2ª edição. São Paulo: Cengage Learning, 2014.

SHIVA, V. **Staying Alive: Women, Ecology and Development**. London: Zed Books, 1989.

SILVA, Lígia Osório. **Terras Devolutas e Latifúndio: efeitos da lei de 1850**. Campinas: Ed. da Unicamp, 1996.

SILVA, Marcio Antônio Both. Lei de Terras de 1850: lições sobre os efeitos e resultados de não se condenar "uma quinta parte da atual população agrícola". **Revista Brasileira de História**, v. 35, n. 70, 2015. DOI: 10.1590/1806-93472015v35n70014. Disponível em: http://dx.doi.org/10.1590/1806-93472015v35n70014. Acesso em: 21 mai. 2024.

SOUZA, C. **Coordenação de Políticas Públicas**. Brasília: Enap, 2018.

SOUZA, C. Políticas Públicas: Uma Revisão da Literatura. **Sociologias**, v. 8, n. 16, p. 20-45, 2006.

SPAROVEK, G. **A Qualidade dos Assentamentos da Reforma Agrária Brasileira: Diagnóstico e Perspectivas**. Brasilia: FAO, 2003.

STONE, D. **Policy paradox: the art of political decision making**. 3. ed. New York: W.W. Norton & Company, 2012.

TRIOLA, M. F. **Elementary Statistics**. 13. ed. Pearson, 2018.

TSE. **Dados sobre Representação Política**. Tribunal Superior Eleitoral, 2020.

UN Women. **Turning promises into action: Gender equality in the 2030 Agenda for Sustainable Development**. 2018.

UNIÃO INTERPARLAMENTAR. **Ranking Global de Participação Feminina na Política**. 2020.

WORLD BANK. **Gender dimensions of investment in rural infrastructure**: Methodological guidance for practitioners. 2020.

WORLD BANK. Gender in agriculture sourcebook. **World Bank Publications**, 2009.

APÊNDICE A - Termo de Consentimento Livre e Esclarecido

O(a) Sr.(a) está sendo convidado(a) como voluntário(a) a participar da pesquisa "POLÍTICA ESTADUAL DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA COMO FORMA DE EMANCIPAÇÃO DA

MULHER DO CAMPO". Nesta pesquisa pretendemos fazer uma análise do desenho da política pública estadual de regularização fundiária em Minas Gerais, com foco na titulação de terras para mulheres do campo. O motivo que nos leva a estudar este tema é a busca pela equidade de gênero e a compreensão de que a regularização fundiária pode ter impactos significativos no desenvolvimento rural e na emancipação da mulher. Além disso, esperamos contribuir com o avanço da política estadual de regularização fundiária, principalmente no que diz respeito à titulação de mulheres rurais.

Para esta pesquisa, adotaremos como procedimento de coleta de dados entrevistas individuais semi-estruturadas. Será realizada uma entrevista de aproximadamente 1h, de forma virtual na plataforma do *Meet*.

Dentro da estrutura deste estudo, foram mapeados dois riscos aos quais o Sr. participante poderá ser submetido. O primeiro diz respeito a algum tipo de constrangimento que possa ocorrer durante a entrevista, contudo, este risco será minimizado pela equipe de pesquisa posto que deixamos o participante com total liberdade de interromper sua participação a qualquer momento, bem como cancelar sua participação. O segundo risco diz respeito ao fato de que iremos realizar a gravação das entrevistas, podendo em algum momento ocorrer o risco de vazamento das informações gravadas. Com o intuito de preservar a integridade e a privacidade dos participantes, a equipe de pesquisa será a única autorizada a manusear as gravações, sendo as mesmas armazenadas em local privativo e mantidas em posse da pesquisadora quando finalizada a pesquisa.

Não haverá benefícios diretos para os participantes. Como benefícios indiretos, os participantes contribuirão para um maior entendimento sobre política estadual de regularização fundiária rural, com enfoque na mulher camponesa, oferecendo alternativas para política pública mais inclusivas e eficazes, promovendo a equidade de gênero e o desenvolvimento rural sustentável em Minas Gerais. Ressalta-se que o conteúdo final do trabalho ficará ao dispor do(a) Sr.(a).

Para participar deste estudo o(a) Sr.(a) não terá nenhum custo, nem receberá qualquer vantagem financeira. Apesar disso, diante de eventuais danos, identificados e comprovados, decorrentes da pesquisa, o(a) Sr.(a) tem assegurado o direito à indenização. O(a) Sr.(a) tem garantida plena liberdade de recusar-se a participar ou retirar seu consentimento, em qualquer fase da pesquisa, sem necessidade de comunicado prévio. A sua participação é voluntária e a recusa em participar não acarretará qualquer penalidade ou modificação na forma em que o(a) Sr.(a) é atendido(a) pelo pesquisador. Os resultados da pesquisa estarão à sua disposição quando finalizada. O(A) Sr.(a) não será identificado(a)

em nenhuma publicação que possa resultar. Seu nome ou o material que indique sua participação não serão liberados sem a sua permissão.

Este termo de consentimento encontra-se impresso em duas vias originais, sendo que uma será arquivada pelo pesquisador responsável, no Instituto de Ciências Humanas da Universidade Federal de Viçosa - Campus Florestal e a outra será fornecida ao(a) Sr.(a). Os dados e instrumentos utilizados na pesquisa ficarão arquivados com o pesquisador responsável por um período de cinco anos após o término da pesquisa. Depois desse tempo, eles serão destruídos.

Eu, _____, contato _____, fui informado(a) dos objetivos da pesquisa "POLÍTICA ESTADUAL DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA COMO FORMA DE EMANCIPAÇÃO DA MULHER DO CAMPO" de maneira clara e detalhada, e esclareci minhas dúvidas. Sei que a qualquer momento poderei solicitar novas informações e modificar minha decisão de participar se assim o desejar. Declaro que concordo em participar. Recebi uma via original deste termo de consentimento livre e esclarecido e me foi dada a oportunidade de ler e esclarecer minhas dúvidas.

Nome do Pesquisador Responsável: Mariana Mayumi Pereira de Souza
Endereço: Rua Elói Mendes, 371, Sagrada Família, Belo Horizonte/MG.
Telefone: (31) 9 8867-6114
Email: mariana_mayumi@yahoo.com.br

Este termo está de acordo com a Resolução 466/2012 e a Resolução 510/2016 do CNS - Conselho Nacional de Saúde.

Em caso de discordância ou irregularidades sob o aspecto ético desta pesquisa, você poderá consultar:

CEP/UFV – Comitê de Ética em Pesquisa com Seres Humanos
Universidade Federal de Viçosa
Edifício Arthur Bernardes, piso inferior
Av. PH Rolfs, s/n – Campus Universitário Cep: 36570-900 Viçosa/MG
Telefone: (31) 3612-2316

Email: cep@ufv.br

www.cep.ufv.br

Belo Horizonte, _____ de _____ de 20__.

_____

Assinatura do Participante

_____

Assinatura do Pesquisador

APÊNDICE B - Roteiro de Entrevistas semiestruturadas com os gestores da política estadual de regularização fundiária em Minas Gerais

Instituição:
Cargo:
Tempo no cargo:
Cargos anteriores pertinentes ao tema da pesquisa:
Formação:
Idade:
Gênero:

1. Gostaria de começar essa conversa perguntando sobre suas impressões gerais sobre a política de regularização fundiária rural no estado. Você pode contextualizar como esta política foi sendo construída ao longo do tempo?
2. Você teve algum envolvimento na construção desta política? Qual?

Sobre os objetivos e desafios...

3. Quais são os principais objetivos desta política?
4. Quais são os principais desafios a serem enfrentados para que os objetivos sejam atingidos?

Sobre a nova legislação...

5. Qual sua percepção sobre a recente aprovação da Lei n° 24.633 que trata da regularização fundiária no estado?
6. Comparando com a Lei 11.020 de 1993, você avalia que houve mudanças significativas? Qual sua opinião sobre a nova legislação?

Sobre a eficiência do processo...

7. Com relação à execução do programa de regularização fundiária, o processo mudou com a aprovação da nova legislação? Em quais aspectos?

Sobre o impacto da titulação...

8. Qual o impacto que você avalia que a titulação traz para o beneficiário?
9. E para a comunidade ou município atendido?

Sobre os atores envolvidos...

10. Quais são os principais atores envolvidos na implementação das políticas de regularização fundiária? Como esses atores se relacionam?

Sobre questões relacionadas ao gênero...

11. Com relação ao gênero das pessoas beneficiadas com as titulações, você acha que mais mulheres ou mais homens recebem títulos? Como você avalia este quadro?

12. Existe alguma diretriz específica para inclusão das mulheres em Minas Gerais? Se sim, quais são elas?

13. Você conhece iniciativas de outros estados ou nacionais que visem dar título de propriedade preferencialmente para mulheres? Qual sua opinião sobre elas?

14. Quais são os principais desafios enfrentados na implementação de políticas de regularização fundiária que visam a inclusão das mulheres?

Sobre os indicadores da política pública...

15. Quais indicadores são utilizados para medir o sucesso das políticas de regularização fundiária?

16. Existe algum indicador específico para gênero?

17. E como os resultados são monitorados e avaliados?

Sobre as perspectivas futuras...

18. O que você considera essencial para melhorar a eficácia dessas políticas?

19. Quais são as perspectivas futuras para a regularização fundiária rural no estado, especialmente em relação à inclusão das mulheres?

20. Há mais alguma informação que você gostaria de adicionar ou algum aspecto que não abordamos e que você considera importante?

APÊNDICE C - Roteiro de Entrevistas semiestruturadas com representantes dos movimentos sociais

Movimento:
Cargo:
Tempo no cargo:
Cargos anteriores pertinentes ao tema da pesquisa:
Formação:
Idade:
Gênero:

1. Gostaria de começar essa conversa perguntando sobre suas impressões gerais sobre a política de regularização fundiária rural no estado. Você pode contextualizar como esta política foi sendo construída ao longo do tempo?
2. Você teve algum envolvimento na construção desta política? Qual?

Sobre a nova legislação...

3. Você já conhece a nova legislação? Qual sua percepção sobre a recente aprovação da Lei n° 24.633 que trata da regularização fundiária no estado?

Sobre o impacto da titulação...

4. Qual o impacto que você avalia que a titulação traz para o beneficiário?
5. E para a comunidade ou município atendido?

Sobre questões relacionadas ao gênero...

6. Com relação ao gênero das pessoas beneficiadas com as titulações, você acha que mais mulheres ou mais homens recebem títulos? Como você avalia este quadro?
7. Você conhece alguma diretriz específica para inclusão das mulheres em Minas Gerais? Se sim, quais?
8. Segundo sua percepção, é necessária alguma política de gênero específica para acesso à terra? Por quê?
9. Você conhece iniciativas de outros estados ou nacionais que visem dar título de propriedade preferencialmente para mulheres? Qual sua opinião sobre elas?

10. Na sua opinião, qual tem sido o impacto da regularização fundiária na vida das mulheres camponesas?

11. Pode compartilhar exemplos de casos em que as políticas de regularização fundiária impactaram mulheres?

12. Na sua percepção, quais são os principais desafios enfrentados na implementação de políticas de regularização fundiária que visam a inclusão das mulheres?

13. Você acha que existem fatores culturais ou institucionais que influenciam na inclusão das mulheres? Como esta influência acontece?

Sobre as perspectivas futuras...

14. Existem perspectivas futuras do seu movimento para a pauta da regularização fundiária rural no estado, especialmente em relação à inclusão das mulheres? Quais?

15. O que você considera essencial para melhorar a eficácia dessas políticas?

16. Há mais alguma informação que você gostaria de adicionar ou algum aspecto que não abordamos e que você considera importante?

APÊNDICE D - Produto Técnico-Tecnológico

MESTRADO PROFISSIONAL EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA EM REDE NACIONAL - PROFIAP

RELATÓRIO TÉCNICO

POLÍTICA ESTADUAL DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA COMO FORMA DE EMANCIPAÇÃO DA MULHER DO CAMPO

LUIZA LINO DO NASCIMENTO

Orientadora: Profa. Dra. Mariana Mayumi Pereira de Souza

FLORESTAL - MINAS GERAIS

2025

Este produto técnico tecnológico (PTT) é destinado a propor a implementação de uma política de regularização fundiária que incorpore a titulação conjunta para casados e em união estável, garantindo que, sempre que possível, a titulação seja priorizada em nome da mulher. A proposta baseia-se nas conclusões obtidas a partir da pesquisa realizada com gestores, beneficiários e técnicos dos órgãos envolvidos na regularização fundiária, com foco na superação das desigualdades de gênero historicamente presentes no acesso à terra. O objetivo é promover o empoderamento econômico das mulheres rurais, corrigindo a concentração do acesso à terra em mãos masculinas, e, ao mesmo tempo, incentivar práticas normativas inovadoras alinhadas com os princípios de justiça social e equidade.

Neste sentido, este plano apresenta uma contextualização do problema, define os objetivos da proposta e realiza um diagnóstico da situação atual. Em seguida, propõe medidas de ação – por meio da elaboração de uma portaria – que poderão ser adotadas pelos órgãos competentes para corrigir o desequilíbrio de gênero na posse da terra. Por fim, são apresentadas as considerações finais, reforçando a importância da proposta como instrumento de referência para futuras políticas públicas.

1. Descrição da situação problema

1.1. Contextualização

A pesquisa que embasou este plano parte do reconhecimento de que, historicamente, as políticas de regularização fundiária têm privilegiado a titularidade masculina, refletindo e reforçando a desigualdade de gênero no acesso à terra. Dados apresentados na dissertação demonstram que, em Minas Gerais, apenas cerca de 23% a 26% das titulações são concedidas às mulheres, em contraste com outros Estados – como Bahia e Piauí – que já adotaram medidas efetivas de inclusão do nome feminino nos documentos de propriedade. Essa disparidade tem consequências diretas na autonomia econômica das mulheres rurais e na efetividade das políticas de justiça social e redistribuição de terras.

1.2 Objetivos

Propor a criação de uma portaria estadual que torne obrigatória a titulação conjunta para casados e para aqueles em união estável, assegurando que, sempre que possível, a titulação seja priorizada em nome da mulher, visando reduzir o desequilíbrio de gênero na posse da terra.

Objetivos Específicos:

– Verificar a receptividade, tanto dos gestores quanto dos beneficiários e servidores dos órgãos de regularização, à proposta de titulação conjunta com preferência ao nome feminino.

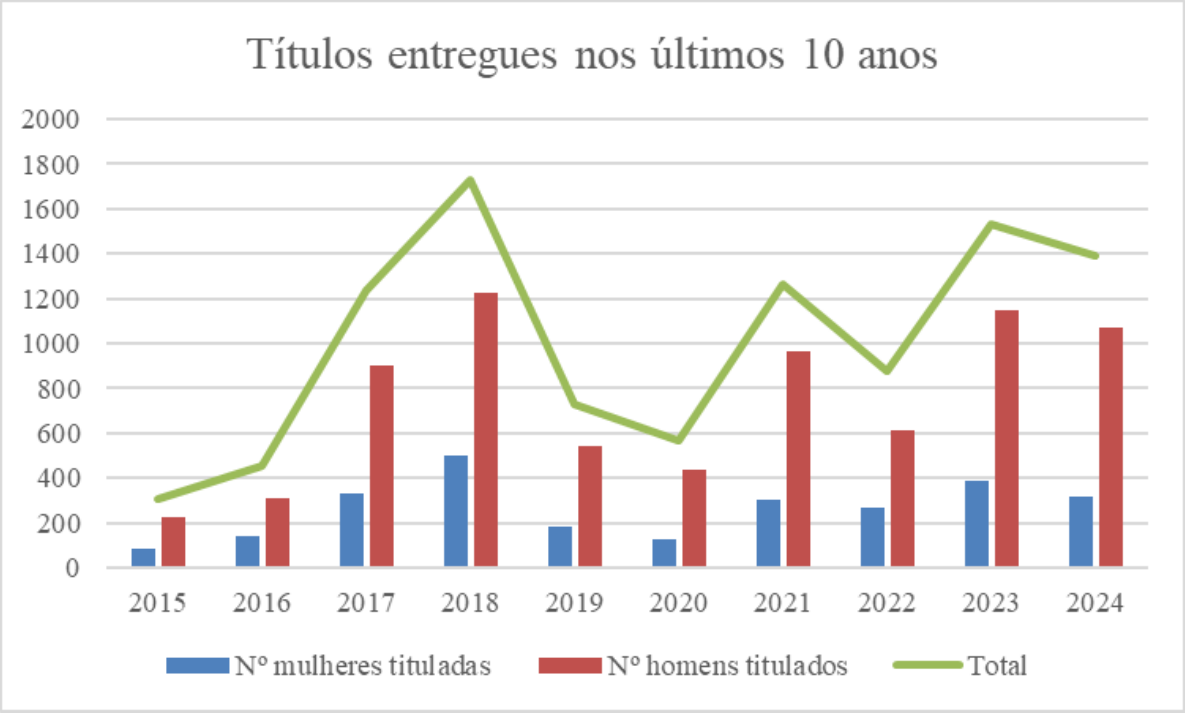
– Identificar os principais entraves culturais e institucionais que contribuem para a exclusão das mulheres no processo de regularização fundiária.

– Analisar comparativamente os modelos adotados por Estados que já implementam a inclusão do nome da mulher na titulação, buscando identificar fatores de sucesso e desafios superados.

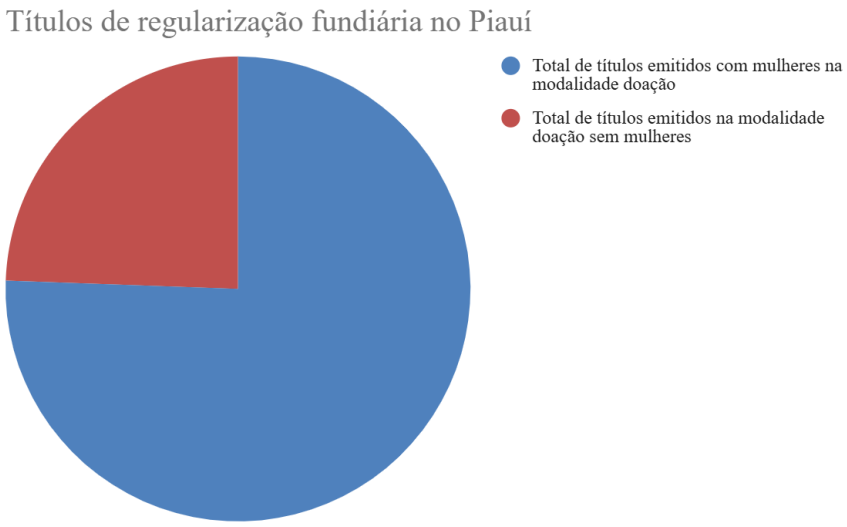
– Desenvolver uma proposta normativa – por meio de uma minuta de portaria – que sirva de referência para a transformação das práticas administrativas e a promoção da equidade de gênero no acesso à terra.

1.3 Diagnóstico

A pesquisa evidencia que o cenário atual da regularização fundiária em Minas Gerais apresenta índices baixos de mulheres como titulares, conforme gráfico abaixo, o que contrasta com iniciativas de outros Estados, onde políticas de titulação conjunta já proporcionaram um aumento da participação feminina.



Para fins ilustrativos, apresentamos o gráfico abaixo referente a titulação de imóveis no estado do Piauí onde 75,5% dos títulos são emitidos em nome da mulher ou emirados conjuntamente com seus respectivos cônjuges.



Esse diagnóstico demonstra que o problema vai além da mera baixa adesão; trata-se de uma questão enraizada em práticas organizacionais conservadoras que perpetuam a desigualdade de gênero. A necessidade de instrumentos normativos que promovam a inclusão do nome da mulher surge, assim, como uma estratégia para fomentar a emancipação econômica e social das mulheres rurais, rompendo ciclos históricos de exclusão.

2. Recomendações

Com base no diagnóstico apresentado, recomenda-se a publicação de uma portaria ou outro instrumento normativo que:

– Corrija o desequilíbrio histórico na distribuição da posse da terra, promovendo a inclusão social e o empoderamento econômico das mulheres rurais.

– Alinhe as práticas dos órgãos de regularização fundiária com os princípios de justiça social e equidade de gênero, conforme evidenciado na dissertação "Política Estadual de Regularização Fundiária como Forma de Emancipação da Mulher do Campo".

– Estabeleça procedimentos claros para a comprovação do estado civil (casamento ou união estável) e defina critérios de precedência que assegurem que, na ausência de conflitos, a titulação seja preferencialmente realizada em nome da mulher.

A seguir, apresenta-se a minuta proposta:

PORTARIA Nº [XXXX]/2025

Dispõe sobre a obrigatoriedade da titulação conjunta em casos de casados e em união estável, com preferência à titulação em nome da mulher, no âmbito do Programa de Regularização Fundiária.

O Secretário de Estado de Agricultura, Pecuária e Abastecimento, no uso de suas atribuições legais e considerando:

I – a necessidade de promover a equidade de gênero e o empoderamento econômico das mulheres no meio rural;

II – as evidências de que a titulação fundiária concentrada no gênero masculino perpetua desigualdades históricas e limita o acesso dos direitos das mulheres;

III – a experiência bem-sucedida de Estados que adotaram medidas de inclusão do nome da mulher nos títulos de propriedade;

RESOLVE:

Art. 1º Fica estabelecida a obrigatoriedade de que, em casos de casamento e união estável, a titulação da terra seja concedida de forma conjunta aos cônjuges ou companheiros, garantindo a participação igualitária de ambos no registro fundiário.

Art. 2º Nos casos em que não haja divergências quanto à titularidade e for possível, a preferência na titulação será dada em nome da mulher, atendendo à função social da propriedade e à necessidade de promover a igualdade de gênero no meio rural.

Art. 3º Para a aplicação desta Portaria, serão observados os seguintes procedimentos:

I. A comprovação de casamento ou união estável deverá ser efetuada por meio dos documentos oficiais correspondentes.

II. Em situações de conflito ou divergência, serão adotados os critérios previstos na legislação vigente e nas normas internas do programa de regularização fundiária.

III. Os órgãos responsáveis deverão promover a capacitação técnica e o suporte necessário aos servidores para a correta implementação dos procedimentos aqui estabelecidos.

Art. 4º Esta Portaria revoga as disposições em contrário e entra em vigor na data de sua publicação, condicionada à atualização dos sistemas de registro fundiário e à divulgação interna e externa desta medida.

Art. 5º Fica a Subsecretaria de Assuntos Fundiários e Fomento Florestal incumbida de acompanhar e avaliar periodicamente os resultados decorrentes da implementação desta medida, visando a eventuais ajustes necessários para o aprimoramento das políticas de regularização fundiária com perspectiva de gênero.

3. Considerações Finais

A criação de uma portaria que institua a titulação conjunta com prioridade para o nome da mulher representa um avanço significativo na promoção dos direitos das mulheres no meio rural. Além de servir como instrumento normativo, a proposta reflete uma mudança necessária na cultura organizacional e na prática das políticas públicas de regularização fundiária, contribuindo para a redução das desigualdades de gênero e o fortalecimento da justiça social.

Esta proposta de Plano de Ação, bem como a respectiva minuta de portaria, têm o potencial de servir como referência para estudos futuros e para a implementação de políticas públicas que reafirmem o compromisso do poder público com a equidade de gênero e com o desenvolvimento sustentável no campo.

Responsáveis pelo Relatório:
● Profa. Dra. Mariana Mayumi Pereira de Souza
(mariana.mayumi@ufv.br)
● Luiza Lino do Nascimento
(luiza.nascimento@ufv.br)
Data de realização: 28 de maio de 2025.