



A interdependência entre desenvolvimento rural, organização territorial e regularização fundiária

The interdependence between rural development, territorial organization, and land regularization

Guilherme Augusto Faccenda ¹ 

Cidonea Machado Deponti ¹ 

Rogério Leandro Lima da Silveira ¹ 

Resumo

O presente artigo investiga como as concepções de desenvolvimento rural e os estudos sobre território contribuem para compreender a relevância dos sistemas de controle e titulação de terras. O problema de pesquisa questiona a relação entre essas dimensões e seu impacto no desenvolvimento regional e rural. Com base em uma abordagem teórico-analítica, o estudo parte da hipótese de que o desenvolvimento rural está diretamente vinculado à organização territorial e à regularização fundiária, fundamentais para reduzir desigualdades regionais e promover sustentabilidade. Os resultados indicam que políticas públicas eficazes dependem da adaptação às especificidades territoriais e da integração de dimensões sociais, jurídicas e econômicas. Conclui-se que a regularização fundiária é uma ferramenta essencial para a promoção do desenvolvimento regional, com impactos positivos na justiça social e na segurança jurídica.

Palavras-chave: desenvolvimento rural; organização territorial; regularização fundiária; sistemas de titulação de terras.

Abstract

The present article investigates how conceptions of rural development and studies on territory contribute to the understanding of the relevance of land control and property deeds systems. The research problem examines the relationship between these dimensions and their impact on regional and rural development. Based on a theoretical-analytical approach, the study hypothesizes that rural development is directly linked to territorial organization and land regularization, which are fundamental to reducing regional inequalities and promoting sustainability. The results indicate that effective public policies depend on adaptation to territorial specificities and the integration of

¹ Universidade de Santa Cruz do Sul. Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional, RS, Brasil. E-mails: guilhermefaccenda@gmail.com; cidonea@unisc.br; rlls@unisc.br

social, legal, and economic dimensions. It is concluded that land regularization is an essential tool for promoting regional development, with positive impacts on social justice and legal security.

Keywords: rural development; territorial organization; land regularization; land titling systems.

Introdução

A relação entre desenvolvimento rural, organização territorial e os sistemas de controle e titulação de terras apresenta um campo de estudo que demanda uma análise ampla e interconectada. Este artigo parte da problemática de como as concepções de desenvolvimento rural e os estudos sobre território ajudam a compreender a relevância desses sistemas no fortalecimento da coesão social e na promoção do desenvolvimento regional. A investigação adota uma abordagem teórico-analítica, considerando que a regularização fundiária e a organização territorial exercem papel estruturante na mitigação de desigualdades regionais e na criação de bases para o ordenamento produtivo. A hipótese que guia este trabalho sugere que a efetividade dos sistemas de controle fundiário está vinculada à sua adaptação às especificidades territoriais e ao alinhamento com as demandas locais.

O conceito de desenvolvimento rural transcende a visão econômica tradicional, sendo entendido como um processo multifacetado que abrange transformações sociais, ambientais e produtivas nos territórios rurais. A relação entre território e desenvolvimento rural evidencia-se na forma como as normas reguladoras e os sistemas de titulação de terras estruturam o acesso, a proteção e o uso da terra. Essa abordagem destaca a necessidade de compreender o território como um espaço dinâmico, moldado por interações sociais, culturais e econômicas.

A organização territorial, enquanto expressão prática do desenvolvimento rural, reflete as interações entre agentes públicos e privados, bem como as normas jurídicas que regulam o uso da terra. Sistemas de controle e titulação de terras têm sido historicamente associados à formalização da propriedade e à garantia da segurança jurídica, mas sua implementação revela um campo de tensões, onde burocracia, desigualdades estruturais e interesses econômicos moldam os resultados. O território, nesse sentido, não é um dado

estático, mas um elemento em constante transformação, cuja análise demanda a consideração de suas múltiplas dimensões.

Segundo Soto (2000), é a regularização imobiliária que legaliza o tráfego de riqueza, formaliza o exercício de atividades econômicas e é demonstravelmente uma das principais diferenças entre os países desenvolvidos de primeiro mundo e os países emergentes. Os primeiros (aí inclusos os países chamados de “primeiro mundo”) tendem a possuir acervo imobiliário titularizado, identificado e transparente, enquanto os segundos carecem ainda de mecanismos eficientes para tanto, causando informalidade, prejuízos e, em casos mais graves, comprometimento de direitos fundamentais com favelização de áreas inteiras. A obra do economista, que será analisada em maiores detalhes no momento pertinente, consiste em ampla pesquisa de indicadores e confrontações de dados que demonstram que a titulação patrimonial é ponto crucial de sucesso de uma economia com base em capital – por mais que o próprio autor discorde do molde capitalista.

O avanço na regularização fundiária implica enfrentar desafios históricos, como a concentração fundiária, a informalidade das propriedades e as limitações impostas por estruturas burocráticas ineficientes. Os sistemas de controle e titulação de terras, nesse contexto, desempenham um papel crucial ao formalizar direitos de propriedade e reduzir a vulnerabilidade jurídica das populações rurais. No entanto, sua eficácia depende de sua capacidade de integrar múltiplas dimensões – sociais, econômicas e jurídicas – e de refletir as especificidades territoriais, promovendo uma governança fundiária que equilibre demandas sociais e sustentabilidade produtiva. Assim, o presente trabalho busca explorar como esses sistemas podem ser melhor articulados para promover o desenvolvimento rural de forma abrangente e equitativa.

Concepções de desenvolvimento rural

O desenvolvimento rural é impulsionado por diversas heurísticas, como resposta à pressão sobre a agricultura, interesses das famílias agrícolas, estratégias construídas pelos domicílios rurais e processo autônomo da população rural. Este processo implica uma mudança de propriedades rurais especializadas para empreendimentos multifuncionais, exigindo novas teorias que reflitam as mudanças nas redes, práticas e

identidades. No entanto, as normas reguladoras muitas vezes empurram os proprietários rurais para a ilegalidade, ressaltando a necessidade de garantir o direito de propriedade.

O desenvolvimento rural no Brasil está intrinsecamente ligado à história da ocupação territorial e ao uso da terra como instrumento de poder e organização social. Desde a colonização, a estrutura fundiária brasileira foi marcada pela concentração de terras e pela exclusão de amplas parcelas da população rural do acesso à propriedade formalizada. Esse processo, consolidado pela Lei de Terras de 1850, buscou transformar a terra em mercadoria, limitando seu acesso às classes economicamente privilegiadas e perpetuando um modelo fundiário que favoreceu o latifúndio e a monocultura. Essa configuração histórica gerou não apenas desigualdades econômicas, mas também estruturais, que continuam a moldar as dinâmicas rurais contemporâneas.

Essa herança histórica reflete-se em desafios atuais para a implementação de um desenvolvimento rural que priorize a multifuncionalidade e a sustentabilidade. Em muitos casos, os pequenos produtores rurais enfrentam obstáculos decorrentes de sistemas fundiários informais, falta de acesso a políticas públicas e uma histórica marginalização econômica. Além disso, as normas reguladoras, muitas vezes, não conseguem atender às especificidades regionais, empurrando os agricultores para a informalidade e dificultando a integração das práticas locais no planejamento de um desenvolvimento rural inclusivo. Essa situação destaca a necessidade de soluções que reconheçam a diversidade cultural e territorial do país.

A modernização agrícola e as transformações no uso da terra, frequentemente orientadas por demandas globais, têm aprofundado os desafios históricos do campo brasileiro. A substituição de culturas tradicionais por commodities de exportação, associada à intensificação tecnológica, contribuiu para a desvalorização do conhecimento local e para o esvaziamento social das comunidades rurais. No entanto, o reconhecimento das práticas culturais e históricas enraizadas no território pode representar uma alternativa para a reconfiguração do desenvolvimento rural, promovendo um equilíbrio entre inovação tecnológica e preservação das tradições locais. Esse equilíbrio é essencial para construir um modelo de desenvolvimento rural que não reproduza as desigualdades do passado.

O desequilíbrio regional é elemento histórico continuamente caracterizador do Brasil como um todo, e tal assimetria é refletida socialmente sob variadas formas de

desigualdade – sendo que tal desigualdade possui reflexo expresso na formação de cada local. Nos dizeres de Haddad (1993, p. 256):

No caso brasileiro, especificamente neste século, os antagonismos econômicos provocados pelas disparidades regionais de desenvolvimento constituíram a principal base potencial para impulsionar conflitos e tensões entre interesses políticos regionais. Embora os diferentes ciclos econômicos ocorridos nos últimos 50 anos possam ter exacerbado esses conflitos e tensões durante as suas fases de expansão e de contração através da absorção diferenciada entre as regiões dos seus custos ou benefícios, a questão dos desequilíbrios regionais de desenvolvimento apresenta-se como um fenômeno estrutural e recorrente a alimentar esses possíveis antagonismos no médio e no longo prazo (Haddad, 1993, p. 256).

O embasamento teórico buscará um diálogo entre os múltiplos e complexos fatores que envolvem a titulação imobiliária, a organização territorial e o desenvolvimento. O cerne do desenvolvimento rural emerge de teorias embasadas em evidências empíricas, destacando sua complexidade enraizada em tradições históricas. Esse processo abrange desde relações globais até níveis regionais e locais, envolvendo uma variedade de atividades como gestão de paisagens, conservação da natureza, agroturismo e produção de produtos regionais de qualidade. Tais atividades contribuem para a coesão social e práticas interconectadas na comunidade rural.

Para Ploeg *et al.* (2000), o núcleo duro daquilo que constitui a essência do desenvolvimento rural surgirá de uma teoria que tenha bases empíricas. Os autores enfatizam que o desenvolvimento rural é um processo de múltiplos níveis e profundamente enraizado em tradições históricas. Envolve respostas ao paradigma anterior de modernização e abrange vários níveis, desde as inter-relações globais entre agricultura e sociedade até níveis regionais e locais.

O desenvolvimento rural assume diversas formas, incluindo gestão de paisagens, conservação da natureza, agroturismo, agricultura orgânica e produção de produtos regionais de alta qualidade. Tais atividades multifacetadas contribuem para a coesão social e práticas interconectadas dentro da comunidade rural. O desenvolvimento rural representa uma mudança de paradigma, em que fazendas anteriormente especializadas se transformam em empreendimentos multifuncionais, e tal mudança exige o desenvolvimento de novas teorias que reflitam as redes em evolução, práticas e identidades.

Outro aspecto importante, retratado por Ploeg *et al.* (2000), é acerca das heurísticas do desenvolvimento rural. Para os autores, o desenvolvimento rural poderá ser

visto (a) como uma resposta à pressão sobre a agricultura e à necessidade de mobilizar novas fontes de renda e métodos inovadores para combater os custos crescentes; (b) como o interesse próprio das famílias agrícolas, representando uma saída das limitações e falta de perspectivas inerentes ao paradigma de modernização; (c) como uma série de estratégias construídas ativamente pelos domicílios rurais para aumentar o conjunto de ativos de subsistência à sua disposição; (d) e como um processo autônomo e impulsionado pela população rural, embora intervenções e programas de políticas estejam começando a fortalecê-lo. O desenvolvimento rural, resumindo as ideias de Ploeg *et al.* (2000), é plural e multifacetado.

Abramovay (1990), já em 1990, narrava a insuficiência dos estudos acerca dos processos sociais no meio agrário pois os laços familiares da base da agricultura ou estavam apagados, ou eram vistos como transitórios até mesmo pelos teóricos do marxismo. Ensina que não são poucos os problemas dos pequenos produtores, que são explorados e dominados e expostos a grandes vulnerabilidades.

Ademais, a ciência do desenvolvimento rural indica a necessidade de superar os paradigmas rígidos das décadas passadas. O desenvolvimento rural deve ser compreendido de maneira multifacetada, sem se limitar ao confronto entre pequena e grande escala de utilização da terra. Segundo Schneider (2010, p. 528):

Primeiro, os estudiosos parecem concordar que a usual redução do espaço rural às atividades agropecuárias perdeu sentido na atualidade, colocando-se o desafio de pensar as interfaces e os atributos que caracterizam o espaço e seu conteúdo como um todo. Segundo, há um relativo consenso sobre a dimensão multidimensional da sustentabilidade do desenvolvimento, assim como em relação ao papel da agricultura familiar e das formas heterogêneas de sua inserção na dinâmica da economia capitalista. Terceiro, mesmo que de forma difusa, as abordagens parecem concordar que no Brasil o foco das ações do desenvolvimento rural deve ser o combate à pobreza e às múltiplas vulnerabilidades das populações rurais (Schneider, 2010, p. 528).

Em outras palavras, para o autor, a concepção tradicional de que o espaço rural se limita às atividades agropecuárias não se aplica mais, e é necessário repensar como definimos o espaço rural, somado ao fato de que existe acordo sobre a complexidade da sustentabilidade do desenvolvimento, e reconhece-se o papel da agricultura familiar na economia capitalista. No Brasil, o desenvolvimento rural deve se concentrar no combate à pobreza e às vulnerabilidades das populações rurais.

Na mesma linha, mas em correlação com o urbano, Deponti e Freitas (2020) defendem que as novas ruralidades vão além do agrícola e têm relações significativas com o espaço urbano. Essa perspectiva desafia a visão tradicional de uma divisão rígida entre rural e urbano, enfatizando a necessidade de compreender o desenvolvimento das regiões rurais de forma mais abrangente, considerando fatores diversos, como a interação social, instituições locais e a relação entre sistemas sociais e ecossistemas.

Para além da interação entre campo e urbano, as autoras exploram a interligação entre os conceitos de território e região, realçando a complexidade inerente à dinâmica local. Segundo as autoras, tais regiões são vistas como espaços onde as causas se acumulam, refletindo a historicidade desses locais e as interações entre o homem e seu território. Além disso, três abordagens distintas para o território são mencionadas: (a) a perspectiva jurídico-política, que enfoca as relações de poder; (b) a abordagem culturalista, que se baseia em aspectos de identidade e representações; e (c) uma vertente relacionada aos fatores econômicos, como vantagens locais e inovações tecnológicas (Deponti; Freitas, 2020).

As autoras também apresentam o conceito de região como mais abrangente do que o de território, englobando várias dimensões socioespaciais. O desenvolvimento regional é discutido como um processo de mudança estrutural que combina dimensões espaciais, sociais e individuais. A compreensão do desenvolvimento territorial, em particular, ganhou destaque na América Latina nos anos 1990, com um foco significativo nas regiões rurais. Destaca-se a importância das instituições, que desempenham um papel fundamental na regulação das dinâmicas territoriais e no desenvolvimento das regiões. As autoras ainda introduzem a ideia de que diferentes territórios reagem de maneira distinta a estímulos externos, salientando a necessidade de levar em consideração as instituições e as configurações específicas de cada região (Deponti; Freitas, 2020).

A análise das concepções de desenvolvimento rural evidenciou sua complexidade multidimensional, abrangendo aspectos econômicos, sociais, culturais e ambientais que vão além das atividades agropecuárias. Esse entendimento ampliado ressalta o papel estratégico do espaço rural como um elemento dinâmico e multifuncional, onde coexistem práticas produtivas, preservação ambiental e relações sociais. Contudo, essa multifuncionalidade encontra desafios estruturais, como a informalidade fundiária e a concentração de terras, que limitam a eficácia das políticas voltadas ao fortalecimento das

comunidades rurais. Tais desafios são amplificados pela ausência de uma abordagem integrada que considere as especificidades regionais e as dinâmicas sociais inerentes a cada território. Nesse contexto, o conceito de território emerge como uma categoria central para aprofundar o entendimento sobre os processos que sustentam o desenvolvimento rural. O território, entendido como uma construção social, reflete as interações entre normas reguladoras, práticas sociais e relações de poder que estruturam o uso da terra e moldam as dinâmicas produtivas e sociais.

O Território como Categoria de Análise no Desenvolvimento Rural

Milton Santos, em sua obra sobre a natureza do espaço, discute a racionalização do espaço geográfico no contexto da globalização e das transformações tecnológicas, econômicas e sociais. Destacam-se três questões: a visão do espaço como um conjunto de sistemas de objetos e ações; a relação entre ações globais "desterritorializadas" e normas locais; e a coexistência da razão global e local. O espaço geográfico é visto como um conjunto de sistemas de objetos e ações, moldado ao longo do tempo pelas variações nas naturezas desses elementos. O conceito de território, especialmente no contexto do desenvolvimento rural, transcende a noção de espaço geográfico delimitado por fronteiras físicas. Ele é compreendido como uma construção social, moldada por interações entre agentes econômicos, políticos e culturais, que refletem relações de poder e dinâmicas sociais específicas. Essa abordagem amplia o entendimento do território, permitindo que ele seja analisado não apenas como um espaço de produção, mas também como um local de pertencimento e identidade (Santos, 2006).

Nakatani, Faleiros e Vargas (2012), em conclusões de seu trabalho sobre histórico e barreiras da reforma agrária, mencionam que a ausência de perspectivas de mudanças no modelo econômico é agravada pelos limites fiscais e estruturais da economia brasileira, exigindo cada vez mais superávits através da exportação de commodities em grande escala, principalmente ligadas à produção de biocombustíveis em latifúndios. Isso é exacerbado pela elevação abrupta do preço da terra, dificultando ainda mais a reforma agrária, enquanto a influência política da bancada ruralista se reflete na aprovação de leis como o novo Código Florestal, que favorece desmatamentos. A falta de mobilização da maior parte da população brasileira, com apenas 15,6% trabalhando na agricultura e 11%

na zona rural, junto com a baixa mobilização política sobre a questão agrária, apesar de iniciativas como o MST e a Via Campesina, torna desafiadora a universalização da bandeira da reforma agrária. Segundo os autores:

Enfim, o governo e a sociedade brasileira, nos quadros da mundialização financeira, tem feito uma escolha muito clara, na qual não existe espaço para uma reforma na propriedade da terra. Evidentemente, a ideia de reforma agrária suscita várias interpretações, às quais não é o caso de discutirmos aqui. Porém, quando utilizamos este termo nos referimos, grosso modo, a uma política de redistribuição da propriedade fundiária em favor das pequenas e médias propriedades, o que passa, necessariamente, por uma política fiscal mais rígida com os grandes latifúndios, principalmente os improdutivos, por uma política de incentivos e subsídios, por uma política educacional e pela concessão de crédito de longo prazo a taxas factíveis. Este, definitivamente, não tem sido o caminho adotado. O governo não quis sequer, por exemplo, alterar os parâmetros referenciais de mensuração do grau de utilização (GU) e do Grau de Eficiência das Explorações (GEE), que ainda têm como base os dados da agropecuária brasileira de 1975 (Nakatani; Faleiros; Vargas, 2012, p. 231).

Um passo importante de ser enfrentado toca no direito de propriedade. A reforma agrária focalizada na propriedade desempenha um papel central na busca por uma harmonização entre a propriedade da terra e o desenvolvimento rural. Ao promover a efetiva distribuição da terra favorecendo as pequenas e médias propriedades, essa reforma não apenas democratiza o acesso à terra, mas também estimula a produção agrícola em áreas historicamente negligenciadas. Uma distribuição mais equitativa da terra aumenta a participação dos pequenos agricultores no mercado e igualmente fomenta a diversificação da produção, impulsionando a economia rural como um todo. Além disso, ao garantir o acesso à terra para grupos familiares, a reforma agrária contribui para a redução das desigualdades sociais e promove o desenvolvimento humano e econômico sustentável das regiões rurais, fortalecendo a segurança alimentar e a resiliência frente aos desafios ambientais e econômicos. Dessa forma, uma reforma agrária bem-sucedida é central para criar um ambiente propício ao desenvolvimento rural equitativo e sustentável.

Dentre algumas das principais conclusões de Schneider (2007), possível destacar que o desenvolvimento rural no Brasil é um campo de estudo amplo e diversificado, cujas abordagens são influenciadas por variadas percepções e pontos de vista. Isso implica que não há uma única maneira de entender ou abordar o tema, mas sim um conjunto de perspectivas que contribuem para um entendimento mais rico e complexo do desenvolvimento rural. O autor enfatiza a importância de reconhecer essa diversidade de abordagens, indicando que nenhuma delas é capaz de abarcar completamente todas as

nuances do desenvolvimento rural no país. Além disso, a análise do autor sugere que essas múltiplas abordagens são fundamentais para a construção de um conhecimento mais aprofundado sobre o desenvolvimento rural, uma vez que oferecem diferentes lentes através das quais os desafios e oportunidades no campo podem ser examinados. Isso destaca a importância de um diálogo contínuo entre as diferentes perspectivas, a fim de enriquecer o debate e a formulação de políticas nessa área.

A análise das particularidades territoriais envolve a identificação e o enfrentamento das barreiras estruturais que impedem a efetiva implementação das normas. Isso inclui a burocracia excessiva, a falta de acesso a serviços técnicos e a resistência de grupos privilegiados que se beneficiam da irregularidade fundiária. Abordar essas barreiras requer uma abordagem integrada que combine esforços legislativos, administrativos e sociais para promover uma regularização fundiária inclusiva e eficiente.

Essa abordagem territorial e participativa contrasta com as limitações estruturais herdadas de um passado colonial. A modernização da economia brasileira, especialmente no campo, não resultou em mudanças significativas devido a essas limitações. A manutenção de padrões primitivos de exploração agrícola, caracterizada pela concentração fundiária e pela superexploração da mão-de-obra, reflete as dificuldades históricas em promover uma modernização inclusiva e equitativa no campo brasileiro. Essas limitações estruturais têm implicações para a regularização fundiária enquanto forma de distribuição da propriedade, pois perpetuam desigualdades e dificultam a implementação de políticas que promovam a justiça social e a sustentabilidade.

A autora Souza (2019) propõe considerar o território como fonte não-formal do Direito, atuando como agente construtivo social. Tal análise, numa perspectiva multifatorial, revela que será a partir das relações travadas nos espaços que determinadas questões reclamam soluções próprias e que sejam adaptáveis. Nos dizeres da autora:

Isso propõe para o Direito uma nova visão acerca das fontes tradicionalmente aceitas na prática jurídica: leis, costumes, jurisprudência, doutrina. Propor-se o território enquanto fonte não-formal do Direito serviu para pensar a construção social da norma municipal que regulamenta os condomínios horizontais fechados nos municípios examinados (Souza, 2019, p. 263).

O conceito de território como fonte não-formal do direito, conforme apresentado pela autora, é aplicável na compreensão da implementação das normas de regularização fundiária. A autora enfatiza que o território, entendido como espaço apropriado pela

sociedade, possui características específicas que influenciam a aplicação e a efetividade das normas jurídicas. Dessa forma, a particularidade territorial deve ser um fator central na formulação e na execução das políticas públicas de regularização dos imóveis rurais.

A readaptação das normas de regularização fundiária às especificidades territoriais implica considerar variáveis como a história de ocupação do solo, as práticas culturais locais e as estruturas econômicas predominantes. Por exemplo, em regiões onde a posse informal da terra é uma prática historicamente consolidada, as estratégias de regularização precisam ser flexíveis e adaptativas, incorporando mecanismos de reconhecimento das formas tradicionais de uso e posse da terra. Essa abordagem permite que as políticas públicas sejam mais efetivas e justas, atendendo às reais necessidades da população local.

A implementação das normas de regularização fundiária deve também considerar as dinâmicas sociais e econômicas do território. Em sua pesquisa, Souza (2019) demonstra que a normatização não pode ser vista como um processo homogêneo, mas sim como uma construção social que envolve múltiplos atores com interesses diversos. Assim, a participação ativa das comunidades locais no processo de regularização é fundamental para garantir que as soluções propostas sejam sustentáveis e equitativas. Essa participação pode ser facilitada por meio de consultas públicas, audiências e outras formas de engajamento comunitário.

Além disso, a flexibilidade na aplicação das normas é necessária para lidar com as diversas realidades encontradas no território brasileiro. A diversidade geográfica e socioeconômica do país exige que as políticas de regularização fundiária sejam capazes de se adaptar a diferentes contextos. A uniformidade normativa, sem a devida consideração das especificidades locais, pode resultar em ineficácia e injustiça, perpetuando desigualdades e excluindo grupos vulneráveis do acesso à regularização.

Conforme Etges (2022), a dimensão territorial dos processos de desenvolvimento é enfatizada como fundamental para compreender a dinâmica do desenvolvimento regional, destacando-se a importância do território diante do caráter multiescalar que permeia o tema. A autora problematiza o significado do regional como uma mediação entre o global e o local, utilizando uma abordagem interpretativa e descritiva, possibilitando a visão do território como uma totalidade contraditória, marcada por conflitos e tensões, onde arranjos socioespaciais particulares formam regiões. A particularidade territorial manifesta-se através da região, originando-se de formações

socioespaciais que expressam características políticas, econômicas, sociais, culturais e ambientais específicas, configuradas ao longo do tempo. Conforme ensinam Talaska e Etges (2015, n.p.):

Num país de dimensão continental como o Brasil (8.547.403 km²), com profundas marcas históricas de desigualdades socioeconômicas e espaciais, e uma grande carência de informações precisas para o planejamento e gestão do território, conhecer como se dá sua ocupação e o uso da terra tornam-se a premissa para qualquer tomada de decisão. Ter o conhecimento fidedigno da distribuição das propriedades da terra pelo espaço físico – a estrutura fundiária – é fator determinante para se traçar o perfil de políticas para o território. A ausência da delimitação precisa e acurada dos imóveis rurais e de seus espaços lindeiros impossibilita a inserção de milhares de proprietários em políticas públicas de desenvolvimento agrário, trazendo sérias consequências para a sua sobrevivência econômica, sua reprodução sociocultural, e muitas vezes resultando em irreversíveis danos ambientais. A regularização da estrutura fundiária passa a ser uma condição para a inclusão social, para o ordenamento do território e para o desenvolvimento sustentável (Talaska; Etges, 2015, n.p.).

O artigo dos pesquisadores em comento trata do georreferenciamento enquanto forma de identificação da base territorial brasileira – e, conseqüentemente, no planejamento e gestão do território. A conclusão dos referidos autores foi pela suma importância do procedimento georreferenciado de identificação das bases territoriais e que “a construção do banco de dados digitais e elaboração de uma base georreferenciada da estrutura fundiária facilitaria o monitoramento do território brasileiro e viabilizaria um maior poder de intervenção do Estado em eventos que ocorrem no território” (Talaska; Etges, 2015, n.p.).

Quando um território, e as propriedades que o compõem, são demarcados, conhecidos, e regularizados, o Estado passará a estar munido de ferramentas de transparência e de conhecimento a fim de planejar e direcionar suas ações. As potencialidades imobiliárias locais passarão a ser fontes de riqueza conhecidas, tituladas, e terão destinos possíveis de serem traçados. Eventuais violadores da lei, sejam ambientais, rurais ou urbanas, poderão ser responsabilizados patrimonialmente. O escamoteamento (Talaska, 2015) de propriedades, seja aquele promovido por políticas legislativas inadequadas, seja aquele buscado por agentes desinteressados no amplo conhecimento de seus latifúndios, não se compatibiliza com qualquer princípio da chamada boa administração pública ou das normas do arcabouço registral imobiliário (Muñoz, 2012).

A falta de um sistema de identificação eficiente, além de favorecer agentes concentradores de riqueza que não desejam identificação estatal ou popular, enfraquecerá justamente as camadas afetadas por vulnerabilidades sociais. Ghebru e Girmachew (2019),

em estudo que examina os impulsionadores da insegurança da posse de terra em Moçambique, utilizando uma pesquisa desagregada por gênero no nível dos agregados familiares e abordando as mudanças estruturais rápidas na economia, apontam fatores como o crescimento populacional, a urbanização e a migração interna em Moçambique, como criadores de uma demanda mais alta por terra e, conseqüentemente, colocando pressão sobre os pequenos detentores de terra e os pobres que dependem do sistema de posse costumeiro. A análise dos dados revelou que a insegurança da posse é influenciada por características individuais, domésticas e comunitárias, e o efeito dos determinantes varia de acordo com a fonte de insegurança da posse e gênero.

É preciso também diferenciar a regularização fundiária e a reforma agrária. A regularização fundiária — cujo conceito já foi trabalhado anteriormente — concentra um conjunto de medidas sociais, jurídicas, ambientais ou urbanísticas (a depender do caso) voltadas para a garantia da legalidade de determinada ocupação imobiliária. É uma forma multifacetada de injetar legalidade numa situação ilegal, seja qual for. A reforma agrária é uma política de estado que busca fazer uma redistribuição de terras diante do imenso cenário de desigualdades rurais existentes no Brasil, somada a um grande número de latifúndios improdutivos. A ordenação territorial, por si, já representa um fator de poder. Quando se pensa na regularidade da malha imobiliária, não se está tratando tão somente de partes de um todo (território), mas sim da regulação sobre quem tem acesso à propriedade.

A discussão acerca das políticas públicas voltadas à regularização de imóveis rurais e a prática atual de usos, burocracias e desmembramentos precisa ser sistematizada. A concretização efetiva de uma política pública de regularização fundiária rural no Brasil reclama uma articulação sinérgica entre os diversos atores envolvidos no processo, desde as esferas governamentais — em seus distintos níveis federativos — até as comunidades rurais, organizações não governamentais e entidades representativas do setor agrário. A complexidade inerente ao tema exige uma abordagem colaborativa, na qual o diálogo e a troca de experiências conduzam à formulação de políticas que reflitam as reais necessidades e aspirações dos habitantes do campo. Desta feita, impõe-se o desafio de construir mecanismos de participação efetiva, que confirmem voz ativa aos pequenos proprietários rurais e aos trabalhadores do campo, assegurando que as políticas públicas de regularização fundiária sejam efetivamente ancoradas na realidade e nas demandas das

populações locais. Os cartórios justamente representam atores públicos com mais capilaridade no território brasileiro.

A análise do território como categoria central no desenvolvimento rural evidencia sua complexidade enquanto espaço social, político e econômico. O território, mais do que um espaço físico, reflete as relações de poder, práticas culturais e normas jurídicas que moldam as dinâmicas produtivas e sociais. No contexto brasileiro, marcado por desigualdades estruturais e concentração fundiária, a organização territorial aparece como um componente essencial para promover justiça social e desenvolvimento sustentável. Por meio da territorialização das políticas públicas, torna-se possível adaptar as intervenções às especificidades locais, garantindo maior eficácia e legitimidade às iniciativas de regularização fundiária.

Críticos poderiam argumentar que a concepção do território como construção social é excessivamente abstrata e pouco prática, dificultando sua aplicação em políticas públicas. Poderia ser sustentado que a ênfase em elementos simbólicos e culturais, embora relevante em um contexto acadêmico, oferece pouco direcionamento para a elaboração de políticas objetivas e mensuráveis. Além disso, poderia ser alegado que essa abordagem ignora as necessidades mais imediatas das comunidades rurais, como a melhoria da infraestrutura, o acesso a recursos financeiros e a resolução de conflitos fundiários, ao focar em aspectos que podem parecer secundários diante das urgências econômicas e estruturais.

Entretanto, crítica em tal sentido subestimaria o valor de uma abordagem integrada. Compreender o território como uma construção social não exclui a atenção às demandas práticas e imediatas das comunidades, mas oferece um enquadramento mais robusto para lidar com questões multifacetadas. Por exemplo, ao reconhecer que as interações humanas e as dinâmicas históricas moldam o uso da terra, as políticas públicas podem ser adaptadas para enfrentar desigualdades estruturais, como a concentração fundiária e a exclusão de pequenos agricultores. Longe de ser abstrata, essa perspectiva fornece ferramentas para identificar as raízes sociais e culturais de problemas que afetam diretamente a eficácia das políticas implementadas.

Outro ponto de crítica poderia ser a alegação de que a inclusão de fatores simbólicos e culturais nas políticas públicas complica os processos de implementação, introduzindo subjetividade em um campo que deveria priorizar critérios técnicos e objetivos. Contudo,

ignorar esses elementos pode levar à ineficácia das políticas. Comunidades rurais não são homogêneas, e desconsiderar suas especificidades culturais e sociais resulta frequentemente na rejeição ou na má adaptação das iniciativas propostas. Incorporar esses aspectos é, portanto, essencial para a legitimação das políticas e para garantir que sejam eficazes a longo prazo, atendendo às necessidades reais das populações envolvidas.

Ademais, críticos poderiam argumentar que o foco em elementos simbólicos e culturais desvia recursos de prioridades mais tangíveis, como infraestrutura e tecnologia. Contudo, essas dimensões não são mutuamente exclusivas. Políticas públicas eficazes podem e devem equilibrar investimentos em infraestrutura e tecnologia com a valorização das identidades locais, criando um ciclo de retroalimentação positiva em que o fortalecimento da coesão social contribui para a sustentabilidade e o sucesso dos investimentos materiais.

Por fim, enquanto alguns podem considerar o conceito de território como construção social excessivamente teórico, é precisamente essa perspectiva que permite entender as múltiplas camadas que influenciam o desenvolvimento rural. Sem considerar o território como um espaço dinâmico, moldado por interações humanas, há o risco de implementar políticas que perpetuem desigualdades históricas ou que sejam ineficazes devido à falta de conexão com as realidades locais. Portanto, a visão do território como construção social não é apenas teórica, mas uma ferramenta prática para enfrentar os desafios complexos e interconectados do desenvolvimento rural.

Considerações finais

A relação entre desenvolvimento rural, organização territorial e regularização fundiária configura um campo de estudo que demanda análises interdisciplinares e contextualizadas. Este artigo abordou como o desenvolvimento rural, entendido como um processo multifacetado, interage com a organização territorial e os sistemas de titulação de terras. A hipótese discutida sugere que a integração dessas dimensões é essencial para reduzir desigualdades regionais, promover justiça social e assegurar a sustentabilidade econômica e ambiental das comunidades rurais.

O território, enquanto construção social e jurídica, desempenha um papel estratégico na implementação de políticas públicas que buscam harmonizar

desenvolvimento rural e ordenamento fundiário. A territorialização das políticas públicas, ao considerar as especificidades locais, demonstra ser um caminho viável para superar desafios históricos como a concentração de terras e a informalidade fundiária. Além disso, a participação das comunidades locais na formulação e execução dessas políticas é indispensável para garantir sua eficácia e legitimidade.

A compreensão do território como uma construção social ultrapassa sua definição geográfica ou física, incorporando elementos simbólicos, culturais e jurídicos que moldam sua funcionalidade. Tradicionalmente, em alguns âmbitos como no jurídico, o território é visto de maneira mais limitada ou conceitual (na seara do Direito Constitucional, por exemplo, o território é frequentemente visto tão somente como o espaço onde existe o povo soberano para formação de um Estado). Esse conceito reconhece que o território é continuamente produzido e reproduzido pelas interações humanas, sendo tanto resultado quanto agente de processos históricos e sociais. Assim, políticas públicas que considerem o território como um elemento dinâmico têm maior potencial para responder às necessidades específicas das comunidades rurais, promovendo um desenvolvimento mais inclusivo e sustentável.

Em outras palavras, o território como construção social implica a existência de relações de poder que moldam sua organização e uso. Essas relações, frequentemente marcadas por assimetrias históricas, impactam a implementação de políticas públicas. A concentração fundiária e a exclusão de pequenos produtores do acesso à terra são exemplos claros de como o poder econômico e político pode perpetuar desigualdades. Portanto, políticas que reconheçam e enfrentem essas desigualdades estruturais têm maior probabilidade de promover mudanças reais e transformadoras.

Os resultados deste estudo indicam que sistemas de controle fundiário bem estruturados podem potencializar as capacidades produtivas e organizacionais dos territórios rurais, promovendo um desenvolvimento mais equilibrado e inclusivo. Contudo, sua eficácia está diretamente ligada à capacidade de adaptação às realidades locais, integrando múltiplas dimensões – sociais, econômicas e ambientais – em um modelo de governança territorial coerente e sustentável.

Conclui-se, portanto, que a regularização fundiária não deve ser vista como um fim em si mesma, mas como um instrumento para fortalecer a coesão social, promover a equidade e ampliar as oportunidades econômicas no campo. A integração entre território,

desenvolvimento rural e regularização fundiária representa um desafio e, simultaneamente, uma oportunidade para construir um modelo de desenvolvimento que seja socialmente justo e ambientalmente responsável.

Referências

ABRAMOVAY, R. **De camponeses a agricultores: Paradigmas do capitalismo agrário em questão**. 1990. Tese (Doutorado em Ciências Econômicas). Universidade Estadual de Campinas, Unicamp, Campinas, 1990.

DEPONTI, C. M.; FREITAS, T. D. A Ruralidade e o Urbano: reflexões teóricas para a compreensão do Desenvolvimento Regional. Rio de Janeiro: **Revista Política e Planejamento Regional**, v. 7, n. 3, p. 341-357, 2020.

ETGES, V. E. Desenvolvimento regional – a região importa? **Revista Brasileira de Gestão e Desenvolvimento Regional**, [S. l.], v. 18, n. 1, 2022.
DOI: <https://doi.org/10.54399/rbgdr.v18i1.6450>

GHEBRU, H.; GIRMACHEW, F. Insegurança da posse percebida na era da transformação rural: Análise desagregada por gênero de Moçambique. **Discussion Paper 01799**, International Food Policy Research Institute (IFPRI), jan./ 2019.

HADDAD, P. R. Regiões, regionalismo e desequilíbrios espaciais de desenvolvimento: algumas reflexões. **Indicadores Econômicos FEE**, v.21, n.2, 255-270, 1993. Disponível em: <https://revistas.planejamento.rs.gov.br/index.php/indicadores/article/download/562/797>. Acesso em: 13 fev. 2024.

MUÑOZ, J. R. **Direito fundamental à boa administração pública**. Trad. Daniel Wunder Hachem. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2012.

NAKATANI, P.; FALEIROS, R. N.; VARGAS, N. C. Histórico e os limites da reforma agrária na contemporaneidade brasileira. **Serv. Soc. Soc.**, n. 110, p. 213-240, abr./jun. 2012. DOI: <https://doi.org/10.1590/S0101-66282012000200002>

PLOEG, J. D. V.; RENTING, H.; BRUNORI, G.; KNICKEL, K.; MANNION, J.; MARSDEN, T.; DE ROEST, K.; SEVILLA-GUZMÁN, E.; VENTURA, F. Rural Development: From Practices and Policies towards Theory. **Sociologia Ruralis**, 40, p. 391-408, 2000. DOI: <https://doi.org/10.1111/1467-9523.00156>

SANTOS, M. **A natureza do espaço**. 4 ed. 2 reimpr. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2006.

SCHNEIDER, S. Situando o desenvolvimento rural no Brasil: o contexto e as questões em debate. **Revista de Economia Política**, vol. 30, n. 3 (119), p. 511-531, 2010.
DOI: <https://doi.org/10.1590/S0101-31572010000300009>

SCHNEIDER, S. Trends and matters in rural development studies in Brazil. *In*: CONGRESS OF THE EUROPEAN SOCIETY FOR RURAL SOCIOLOGY, 22., Wageningen, 2007. **Anais** [...]. Wageningen, the Netherlands, 2007. Disponível em: <https://citeseerx.ist.psu.edu/document?repid=rep1&type=pdf&doi=f98ca81aa41fe098546a5001d99d233efcfe840c>. Acesso em: 13 fev. 2024.

SOTO, H. **The mystery of capital: why capitalism triumphs in the West and fails everywhere else**. New York: Basic Books, 2000.

SOUZA, M. B. **Norma e território: o processo de normatização dos condomínios horizontais fechados no litoral norte**. 2019. Tese (Doutorado em Desenvolvimento Regional). Universidade de Santa Cruz do Sul, Santa Cruz do Sul, 2019.

TALASKA, A.; ETGES, V. E. Georreferenciamento, Sistema de Gestão Fundiária e Acervo Digital do INCRA: Ferramentas para o planejamento e governança do território rural no Brasil. **Ar@cne (Barcelona)**, v. 197, p. 1-21, 2015. Disponível em <https://raco.cat/index.php/Aracne/article/view/296784/385722>. Acesso em 22 fev. 2024.

TALASKA, A. **O espaço agrário brasileiro na perspectiva conceitual: dos aspectos legais às implicações territoriais**. 2015. Tese (Doutorado em Desenvolvimento Regional). Universidade de Santa Cruz do Sul, Santa Cruz do Sul, 2015.

Recebido em 01/12/2024.

Aceito para publicação em 07/03/2025.