

Governança da terra: reflexões a partir da política de regularização fundiária do Piauí

Rodrigo Ribeiro Costa Cavalcante
Rhubens Ewald Moura Ribeiro
Cássio de Sousa Borges
Eduarda e Silva da Cunha
Ranyere Mendes de Oliveira Marques

Volume 2



Rodrigo Ribeiro Costa Cavalcante
Rhubens Ewald Moura Ribeiro
Cássio de Sousa Borges
Eduarda e Silva da Cunha
Rannyere Mendes de Oliveira Marques

Governança da terra: reflexões a
partir da política de **regularização**
fundiária do Piauí

Volume 2

Teresina
2026

SUPERVISÃO EDITORIAL

Ana Kelma Cunha Gallas

DIAGRAMAÇÃO

Kleber Albuquerque Gallas Filho

DESIGN GRÁFICO E CAPA

Ana Kelma Cunha Gallas

IMAGENS DAS SEÇÕES

Letícia Mendes (INTERPI)

REVISÃO TÉCNICA

Edson Rodrigues Cavalcante

TI DOI MANAGER

Eliezyo Silva



LESTU EDITORA, CONSULTORIA E
COMUNICAÇÃO LTDA.

Contato: editora@lestu.org

site: www.lestu.com.br

Livraria: www.lestu.org



FICHA CATALOGRÁFICA

Elaborada por Edson Rodrigues Cavalcante 1649/CRB3

C572g Governança da terra: reflexões a partir da política de regularização fundiária do Piauí / CAVALCANTE, Rodrigo Ribeiro Costa; RIBEIRO, Rhubens Ewald Moura; BORGES, Cássio de Sousa; CUNHA, Eduarda e Silva da; MARQUES, Rannyere Mendes de Oliveira (Orgs.). v. 2. Teresina: Editora Lestu, 2026.

Trabalhos apresentados no I Congresso Científico do Instituto de Terras do Piauí (CINTERPI), realizado em Teresina, nos dias 2 e 3 de dez. 2025.

356 f; il.

ISBN: 978-65-85729-16-1

DOI: 10.51205/lestu.978-65-85729-16-1

1. Política fundiária- Piauí. 2. Regularização fundiária- Brasil. 3. Território e desenvolvimento regional. 4. Gestão Pública. I. Organizadores. II. Título. III. Localidade. IV. Instituição Promotora.

CDD: 333.31

Índices para catálogos sistemáticos:

Regularização fundiária - Brasil: Política fundiária - Piauí. Território e desenvolvimento regional. Gestão pública.

2

REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA DE COMUNIDADES TRADICIONAIS NO PIAUÍ: ENTRE A NORMA JURÍDICA E A VONTADE COMUNITÁRIA

Land regularization of traditional communities in Piauí: between legal norms and community will

Regularización fundiaria de comunidades tradicionales en Piauí: entre la norma jurídica y la voluntad comunitaria

Antonia Maria Alves Lima¹

RESUMO

O presente artigo discute as tensões entre a norma jurídica e a vontade comunitária no processo de regularização fundiária de comunidades tradicionais no Estado do Piauí, a partir da experiência do Instituto de Terras do Piauí (INTERPI). Com base em observação empírica e análise normativa, são problematizadas duas situações recorrentes: (1) a crítica à suposta diminuição dos territórios tradicionais durante a titulação; e (2) a existência de áreas matriculadas pertencentes a membros das próprias comunidades, cuja integração à titulação coletiva é impedida por barreiras formais. Argumenta-se que tais impasses revelam a coexistência de racionalidades distintas — a estatal, de caráter jurídico-cartorial, e a comunitária, fundada na ancestralidade e no uso coletivo —, exigindo uma abordagem mais dialógica e culturalmente sensível por parte do Estado. O artigo propõe reflexões para o aprimoramento das políticas fundiárias e aponta a necessidade de instrumentos híbridos que conciliem segurança jurídica e justiça territorial.

Palavras-chave: Regularização fundiária. Comunidades tradicionais. Território. Piauí. INTERPI.

¹ Cientista Social (UFPI), mestre em Desenvolvimento Regional (UFT) e consultora da Diretoria de Povos e Comunidades Tradicionais (DPCT) do INTERPI. Email: antoniamlima@gmail.com.

ABSTRACT

This article discusses the tensions between legal norms and community will in the land regularization process of traditional communities in Piauí, Brazil. Based on empirical observation and legal analysis, the study explores recurring situations related to perceptions of territorial reduction and the presence of private registered plots within recognized traditional territories. The article argues that these conflicts reveal the coexistence of distinct rationalities—state-centered and community-based—requiring more culturally sensitive approaches. The study proposes reflections for improving land regularization policies and highlights the need for hybrid instruments capable of reconciling legal certainty with territorial justice.

Keywords: Land regularization. Traditional communities. Territory. Piauí.

RESUMEN

Este artículo analiza las tensiones entre la norma jurídica y la voluntad comunitaria en el proceso de regularización fundiaria de comunidades tradicionales en el estado de Piauí, Brasil. Basado en observación empírica y análisis normativo, el estudio examina situaciones recurrentes relacionadas con la percepción de reducción territorial y la existencia de áreas registradas dentro de territorios tradicionales. El trabajo sostiene que estos conflictos reflejan la coexistencia de racionalidades distintas —la estatal y la comunitaria—, lo que exige enfoques más dialógicos y culturalmente sensibles. El artículo propone reflexiones para mejorar las políticas de regularización y destaca la necesidad de instrumentos híbridos que concilien seguridad jurídica y justicia territorial.

Palabras clave: Regularización. Comunidades tradicionales. Quilombolas. Territorio. Piauí.

1 INTRODUÇÃO

O processo de regularização fundiária de comunidades tradicionais no Piauí, conduzido pelo INTERPI, tem permitido identificar situações

complexas entre o limite legal, direito e pertencimento e a vontade da comunidade.

Duas questões, em particular, mostram-se recorrentes e merecem problematização aprofundada: (1) a alegação de que o Estado estaria reduzindo territórios tradicionais ao titular apenas áreas devolutas ou sob matrícula pública; e (2) a existência de áreas matriculadas dentro dos territórios tradicionais, pertencentes a membros da própria comunidade, que, apesar de manifestarem desejo de integrá-las ao território coletivo, enfrentam impedimentos formais para tanto.

Essas problemáticas evidenciam atritos entre os princípios constitucionais de reconhecimento territorial, o regime jurídico da terra no Piauí e os limites legais impostos à atuação administrativa. Embora a literatura sobre territorialidade tradicional seja unânime em afirmar que o território é primordialmente uma construção sociocultural, histórica e relacional — e não um perímetro cartorial (LITTLE, 2002; ALMEIDA, 2008; ARRUTI, 2012) —, verifica-se um descompasso persistente entre essa concepção antropológica e os instrumentos legais disponíveis.

Esse afastamento entre “território vivido” e “território titulado” revela que tensões presentes na regularização são fruto de modelos distintos de compreensão e produção do território. De um lado, uma racionalidade comunitária, fundada em redes de parentesco, memória, uso coletivo e ancestralidade; de outro, uma racionalidade estatal, ancorada em normas de dominialidade, registros formais e delimitações geométricas.

Diante desse quadro, o objetivo deste artigo é provocar reflexões que contribuam para que pesquisadores, gestores e comunidades construam coletivamente soluções mais aderentes ao contexto socioterritorial piauiense, sem negligenciar os limites legais que estruturam a atuação do Estado.

2 REFERENCIAL TEÓRICO

O referencial teórico adotado articula autores da antropologia do território, da sociologia jurídica e da geografia crítica, buscando compreender como as formas de territorialidade tradicional colidem, negociam ou se reconfiguram frente às racionalidades estatais de registro e ordenamento territorial.

Autores como Arruti, Almeida, Haesbaert, Castro, Porto-Gonçalves e Oliveira contribuem para a compreensão da pluralidade de noções de território, destacando que ele nunca é apenas uma superfície demarcada, mas um campo de poder, memória, identidade e conflito.

2.1 O contexto da regularização fundiária no Piauí

O Estado do Piauí dispõe de base legal específica para a regularização fundiária de comunidades tradicionais, restrita às áreas devolutas ou sob domínio estatal, conforme artigo 11 da Lei Estadual nº 7.294/2019.

Essa delimitação busca garantir segurança jurídica e orientar a atuação do INTERPI. No entanto, o modelo jurídico-cartorial em vigor, estruturado sobre categorias de propriedade privada e dominialidade estatal, frequentemente se mostra insuficiente para abarcar formas tradicionais de uso comum, manejo familiar ampliado e ocupação historicamente constituída.

Como observa Almeida (2011, p. 47), “o território tradicional não se define pelo título, mas pela prática social continuada”. Tal afirmação destaca que a territorialidade não é fixável por atos cartoriais, pois se constrói no cotidiano, na circulação entre roças, caminhos, quintais, sítios, áreas de extrativismo, festas, rituais e redes de parentesco.

De forma convergente, Porto-Gonçalves (2006, p. 117) argumenta que o território é “uma construção histórica, marcada por usos, conflitos e sentidos que escapam à lógica burocrática do Estado”. Esse hiato se evidencia no Piauí quando o Estado só pode titular porções do território tradicional compatíveis com o regime de terra pública, deixando áreas essenciais — mas de domínio particular — fora da titulação.

É dessa fricção entre o “território vivido” e o “território titulado” que emergem grande parte das tensões analisadas.

2.1.1 A suposta “diminuição” de territórios tradicionais no Piauí

A legislação limita a titulação às áreas públicas ou devolutas, o que faz com que territórios mais amplos — historicamente construídos — não possam ser titulados integralmente. É frequente, portanto, a percepção

comunitária de que o Estado estaria “reduzindo” os territórios.

No entanto, como destaca Castro (2018, p. 41), “o território excede o perímetro”, sendo espaço de circulação, memória, práticas produtivas e reconhecimento identitário. Assim, quando o Estado titula apenas parte do território tradicional, não está negando sua existência simbólica ou histórica — apenas atuando dentro dos limites legais.

Arruti (2006, p. 22) reforça que o reconhecimento estatal “opera uma tradução, nunca neutra”, transformando uma territorialidade viva em uma categoria administrativa. Essa tradução necessariamente reduz complexidades, como afirma Haesbaert (2004, p. 76), ao alertar que qualquer tentativa de “fixar” o território implica limitar sua multiterritorialidade.

Santilli (2005, p. 89) acentua que “os direitos territoriais não podem ser reduzidos a títulos”, pois envolvem vínculos coletivos e dinâmicas comunitárias. Saquet (2007, p. 54) sintetiza: “as territorialidades são múltiplas e não se deixam capturar por um único instrumento legal”.

Portanto, titular parte não significa reconhecer parte; tampouco implica reduzir o território comunitário, mas revela um limite estrutural do ordenamento jurídico piauiense.

2.1.2 A vontade comunitária e o entrave cartorial

A segunda problemática refere-se às áreas matriculadas, pertencentes a integrantes da própria comunidade, situadas dentro do território tradicional reconhecido. Frequentemente, tais proprietários expressam o desejo de integrar suas terras à titulação coletiva. No entanto, o formalismo jurídico-cartorial impede que o Estado agregue automaticamente essas matrículas ao território coletivo. Observa-se nesse caso a dificuldade da conversão voluntária dessas áreas para o domínio coletivo.

Aqui se evidencia um paradoxo: há vontade comunitária e individual, mas há barreiras legais e cartoriais.

Benatti (2011) demonstra que tais matrículas resultam de estratégias históricas de proteção diante de ameaças como grilagem e fragmentação patrimonial. Leite (2008, p. 122) observa que a coexistência de “cartografias do Estado” e “cartografias da comunidade” cria zonas de tensão jurídica, onde a vontade comunitária não encontra acolhimento imediato.

Embora essas matrículas não descaracterizem o território tradicional, é necessário verificar meios de integrar essas áreas na titulação coletiva respeitando a vontade da comunidade, pois o problema, aqui, não é comunitário, é institucional.

3 METODOLOGIA

A pesquisa adota abordagem qualitativa, articulando observação empírica das práticas institucionais do INTERPI com análise normativa da legislação fundiária piauiense (especialmente a Lei nº 7.294/2019) e revisão teórica da literatura antropológica, jurídica e sociológica sobre território e comunidades tradicionais.

Enquanto a territorialidade tradicional é contínua, relacional e histórica (LITTLE, 2002; ARRUTI, 2012), o sistema fundiário é fragmentado, formalista e baseado em categorias de propriedade individual. Esse desencontro estrutural orienta a análise.

Como sintetiza Sauer (2010, p. 14), “a disputa pela terra é sempre também uma disputa por modelos de racionalidade”. Santilli (2005, p. 101) acrescenta que a efetividade dos direitos territoriais exige que o Estado reconheça valores socioculturais incorporados às práticas normativas.

4 ANÁLISE E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS

A análise realizada demonstra que os desafios enfrentados na regularização fundiária de comunidades tradicionais não decorrem de falhas administrativas isoladas, mas da coexistência de racionalidades distintas: uma estatal, cartorial e normativa; outra comunitária, relacional e histórica.

A chamada “diminuição” dos territórios tradicionais não decorre de um ato deliberado de restrição por parte do Estado, mas das limitações impostas pelo marco jurídico vigente, que delimita a titulação às áreas públicas e devolutas. No entanto, como apontam Arruti, Castro e Haesbaert, a redução formal não corresponde a uma redução sociocultural do território. O risco está em que a dimensão jurídica, quando tomada como única referência, produza efeitos materiais e simbólicos indesejados, reforçando desigualdades históricas.

Da mesma forma, a existência de matrículas privadas dentro dos territórios tradicionais — e o desejo comunitário de integrá-las à titulação coletiva — revela um conflito entre a lógica individual da propriedade e a lógica coletiva do território tradicional. A dificuldade de incorporar essas áreas não se deve à falta de vontade das comunidades, mas à carência de instrumentos institucionais que permitam conversão voluntária, segura e juridicamente válida para o domínio coletivo.

Nesse sentido, propõe-se três frentes de abordagem:

Instrumentos híbridos: criação de termos voluntários de agregação de matrículas ao domínio coletivo.

Interpretação sociocultural da legislação: reconhecimento de que o território tradicional não se reduz ao perímetro titulado.

Fortalecimento do diálogo Estado–comunidade: compreensão da regularização como processo político, e não apenas técnico.

Como afirma Carneiro da Cunha (2009, p. 38), “a tradição não é imóvel; é disputa, é interpretação, é política”. A regularização fundiária deve, portanto, equilibrar legalidade e legitimidade, reconhecendo a dinamicidade da vida comunitária.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Diante do exposto conclui-se que a superação dessas tensões implica aproximar Estado e comunidades, abrindo espaço para práticas dialógicas, decisões compartilhadas e construção conjunta de soluções. Assim, a regularização fundiária deixa de ser apenas um procedimento administrativo e passa a constituir-se como instrumento de justiça territorial, fortalecendo a autonomia comunitária e a permanência de modos de vida tradicionais.

O desafio está lançado: construir um modelo piauiense de regularização fundiária que, ao mesmo tempo, assegure segurança jurídica e reconheça a complexidade dos territórios tradicionais. O futuro dessa política dependerá, em grande medida, da capacidade institucional de articular legalidade e legitimidade, sem que uma anule a outra.

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Alfredo Wagner Berno de. **Terras tradicionalmente ocupadas**. Manaus: PPGSCA, 2008.

ALMEIDA, Alfredo Wagner Berno de. **Território tradicional e prática social**. Manaus: UEA, 2011.

ARRUTI, José Maurício. **Mocambo**: antropologia e história do processo de formação quilombola. São Paulo: Annablume, 2006.

ARRUTI, José Maurício. **Territorialidade quilombola e reconhecimento estatal**. *Revista Pós Ciências Sociais*, UFMA, 2012.

BENATTI, José Heder. **Direitos territoriais e meio ambiente**. São Paulo: Peirópolis, 2011.

CARNEIRO DA CUNHA, Manuela. **Cultura com aspas**. São Paulo: Cosac Naify, 2009.

CASTRO, Edna Maria Ramos de. **Território e territorialidades tradicionais**. Belém: NAEA/UFPA, 2018.

HAESBAERT, Rogério. **O mito da desterritorialização**: do “fim dos territórios” à multiterritorialidade. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2004.

LEITE, Ilka Boaventura. **Quilombos e cartografias**. Florianópolis: UFSC, 2008.

LITTLE, Paul E. **Territórios sociais e povos tradicionais no Brasil**. Brasília: Universidade de Brasília, 2002.

OLIVEIRA, João Pacheco de. Territorialização como política de Estado. *In*: _____. **Ensaio de antropologia histórica**. Rio de Janeiro: UFRJ, 1999.

PORTO-GONÇALVES, Carlos Walter. **A globalização da natureza e a natureza da globalização**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2006.

SANTILLI, Juliana. **Socioambientalismo e novos direitos**: proteção jurídica à diversidade biológica e cultural. São Paulo: Peirópolis, 2005.

SAQUET, Marcos. **Territorialidade e desenvolvimento**. São Paulo: Expressão Popular, 2007.

SAUER, Sérgio. **Conflitos no campo e limites do Estado**. Brasília: UnB, 2010.

THOMÉ, Romeu. **Manual de Direito Ambiental:** Conforme Lei 12.727/2012. 3. ed. rev. ampl. e atual. Salvador: Juspodivm, 2013.