

REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA RURAL DE INTERESSE SOCIAL: ESTUDO DO PROJETO DE LEI DO SENADO Nº368 DE 2013

Thiago Francisco Neves Gobbo

Resumo

Não obstante a evolução dos instrumentos de regularização fundiária urbana, notadamente aqueles introduzidos pela Lei nº 11.977, de 7 de julho de 2009, os mecanismos de regularização fundiária rural, especialmente para os agricultores familiares, permanecem inalterados, dependendo, muitas vezes, de medidas judiciais morosas e custosas para a sua efetivação. Sabe-se que, destituído de registro imobiliário adequado, o imóvel irregular não gera segurança jurídica quanto a direitos, ou seja, é inapto a integrar o mercado formal, não pode ser dado em garantia de financiamentos, impossibilita uma sucessão hereditária segura e, ademais, não se sujeita ao regular recolhimento de tributos. Soma-se a isso o fato de, muitas vezes, o imóvel irregular também não dispor de cadastro imobiliário regular, o que prejudica a governança fundiária, decorrendo daí inúmeras dificuldades para o gestor público. Defende-se que há uma correlação lógica entre regularidade fundiária, função social da propriedade e desenvolvimento sustentável. Ainda que a função social do imóvel rural diga mais respeito ao fenômeno posse - regularidade da exploração -, será ela plenamente cumprida quando aquele for representado pelo registro imobiliário regular capaz de gerar segurança jurídica quanto às relações imobiliárias e um cadastro regular para possibilitar a efetiva fiscalização e gestão territorial pelo Poder Público. Nesse sentido, a regularidade fundiária rural destaca-se como instrumento de desenvolvimento socioeconômico para a eficiência na alocação de capital visando o aumento de produtividade e das capacidades de quem se propõe a produzir, sem, contudo, deixar de visualizar o desenvolvimento sustentável, ou seja, socialmente incluyente, ambientalmente sustentável e economicamente sustentado no tempo. Posto isso, estuda-se o Projeto de Lei do Senado nº 368/2013, que traz um conjunto de normas e medidas que estabelecem procedimentos e competências, oferecendo mecanismos mais dinâmicos à efetivação da regularização fundiária rural de interesse social, destinada especialmente aos agricultores familiares como um conjunto de medidas jurídicas, ambientais e sociais com vistas a assegurar a função social da propriedade rural e a titulação, de modo a garantir a segurança jurídica, o desenvolvimento sustentável e a justiça social.

1. Introdução

A atual estrutura fundiária brasileira é fruto da consolidação de distintos processos de ocupação do território ocorridos ao longo da história, calcados, mormente, por interesses de pequenos grupos (elites agrárias, aristocracia rural, agentes econômicos privilegiados) e pelas necessidades de uma grande maioria (campesinato, agentes econômicos semilivres ou livres, e trabalhadores rurais semi-assalariados ou assalariados), heranças do predomínio do ruralismo (HOLANDA 2006, p.93) e da economia agrária de aspectos coloniais (FERNANDES 1973, p.143).

Como resultados desses processos são observados a concentração da propriedade - má distribuição da terra regularizada -, o alastramento das posses, o aumento de assentamentos precários, o êxodo rural, o empobrecimento de agricultores familiares, a exclusão socioespacial e a degradação ambiental.

A ineficiência e a insuficiência de políticas públicas, somadas à falta de efetividade de leis e à falta de sistemas que propiciem conhecimento integral sobre a ocupação do território, também contribuíram para o caos fundiário existente em grande parte das cidades e campos do país, cuja média de irregularidade pode chegar a dois terços em algumas localidades (FERRAZ 2007).

Há doze anos, o Plano Nacional de Reforma Agrária já informava que somente 50,86% da área total do território brasileiro estavam cadastrados, razão pela qual defendia que o *“estatuto jurídico em relação à posse da terra é também um sério obstáculo ao desenvolvimento de uma agricultura familiar capaz de obter sustentabilidade econômica e social”*. Isso porque, *“seja qual for a origem da fragilidade jurídica da posse, as consequências são comuns: o obstáculo ao acesso ao crédito e políticas de fomento e comercialização; instabilidade quanto ao seguimento pacífico da posse; ausência de indenização quando a área é objeto de desalojamento por obra ou afetação pública.”*

Segundo dados mais recentes do Sistema Nacional de Cadastro Rural, com base na apuração especial realizada em 2012, dos cerca de 5,5 milhões de imóveis rurais cadastrados no país (mais de 600 milhões de hectares), cerca de 1,6 milhão se apresentam sob o regime de posse (mais de 125 milhões de hectares), sendo certo que desses mais de 1,4 milhão de imóveis estão abaixo de 100 hectares.

Disso se conclui que a maior parte da irregularidade fundiária do país está concentrada sobre a pequena propriedade rural, geralmente ocupada por pessoas carentes, fator que deveria ser determinante para a adoção de políticas públicas inclusivas.

Isso porque o mosaico de irregularidades fundiárias, afetando especialmente o pequeno proprietário rural, tornou-se gerador de desigualdades, conflitos e entraves ao desenvolvimento, razão pela qual, no atual Estado Democrático de Direito, também Social para alguns autores, são exigidas políticas públicas corretivas dessas mazelas e, de outra sorte, políticas públicas preventivas ou estratégicas de incentivo ao cumprimento da função social da propriedade e de desenvolvimento sustentável.

Nesse contexto, é feita a análise da relação entre regularização fundiária, função social da propriedade e desenvolvimento sustentável, traçando os elementos que justificam a intervenção pública para a regularização fundiária de interesse social. Depois, sob os elementos traçados, é feita a análise dos pontos mais relevantes ao Projeto de Lei do Senado nº368/2013, que dispõe sobre a regularização fundiária rural de interesse social, com vistas a beneficiar especialmente os agricultores familiares, marcados pela insegurança jurídica, conflitos fundiários, deficiências de acesso a crédito e a programas governamentais.

2. Da relação entre regularização fundiária, função social da propriedade e desenvolvimento sustentável

Na história legislativa brasileira, ainda que ideologicamente tendenciosas às elites e à economia colonial, várias leis¹ tentaram ordenar o processo de ocupação do solo

¹ No emaranhado de normas aplicadas ao solo brasileiro, apresentam relevância histórica: a Lei nº601/1850, a chamada Lei de Terras, e seu Decreto regulamentador nº1318/1854; a Lei de Hipotecas de 1864, precursora do Registro de Imóveis; o Decreto nº169-A/1890, que estabeleceu o Princípio da Especialização ao Registro; o Decreto 451-B, que instituiu o Registro Torrens para os imóveis rurais lhes garantindo presunção

absoluta, ou *juris et de jure*, quanto ao direito de propriedade; o Código Civil de 1916, que consolidou o Registro como forma de aquisição da propriedade, contudo com presunção relativa, ou *juris tantum*; a Lei nº4.827/1924, o Decreto nº18.532/1928 e o Decreto nº4.857/1939, que contribuíram para o aprimoramento do sistema de registro; a Lei nº4504/1964, o Estatuto da Terra, que dispôs sobre vários assuntos ligados à questão fundiária, dentre eles a reforma agrária; a Lei nº6.015/1973, que disciplinou registros públicos e representou grande evolução ao registro de imóveis; a Lei nº6.766/1979, que formalizou regras para o parcelamento do solo; e, mais recentemente, após a promulgação da Constituição de 1988, a Lei nº10.257/2001, denominada Estatuto da Cidade, que disciplinou o Capítulo de Política Urbana da Carta Maior; a Lei nº10.267/2001, que aprimorou o sistema de Cadastro Nacional de Imóveis Rurais e previu o georreferenciamento para a delimitação dos imóveis rurais; a Lei nº10.931/2004, que, dentre outros assuntos, previu o procedimento de retificação administrativa dos registros imobiliários; a Lei nº11.481/2007, que trata da regularização em áreas da União; a Lei nº11.952/2009, que dispõe sobre a regularização de terras rurais e urbanas na Amazônia Legal, e a Lei nº11.977/2009, que, dentre outras providências, trouxe inovações importantes à regularização fundiária de imóveis urbanos.

efetivando direitos sobre ele e corrigindo irregularidades ou malefícios que determinadas formas de ocupação traziam. Não obstante, grande parte dessas leis não teve a efetividade pretendida, seja por falta de aplicação prática, ineficiência de políticas públicas ou, ainda, por insensibilidade do legislador quanto à realidade territorial e socioeconômica da população, o que, inclusive, propiciou a ocorrência de novas irregularidades.

O direito como ciência social está intimamente ligado à mobilidade social: “*ex facto oritur jus*”². Como fato ou fenômeno social, o direito não existe senão na sociedade. Por esse motivo, a evolução social comanda a evolução da ciência social (REALE, 1993, p.194), inclusive quanto à sua interpretação, não se afastando, também, o efeito modificador que o direito exerce sobre a sociedade.

A Constituição Federal de 1988, também chamada de Constituição Cidadã, representou um importante marco na alteração da efetividade e destinação de políticas públicas, pois trouxe, por meio de normas programáticas³, uma significativa mudança de paradigma quanto à atuação do Poder Público em relação aos direitos individuais, difusos e coletivos dos cidadãos.

Em um novo Estado, onde a dignidade da pessoa humana, a cidadania e a diminuição das desigualdades foram alçadas a princípios fundamentais (arts. 1º e 3º), fazer justiça social tornou-se corolário do Estado Democrático de Direito, agora também Social. Isso porque o Estado Social significa intervencionismo a fim de garantir, dentro da feição jurídico-constitucional, os direitos fundamentais (BONAVIDES, 2011, p.204).

O Estado torna-se um Estado Social, positivamente atuante para ensejar o desenvolvimento (não o mero crescimento, mas a elevação do nível cultural e a mudança social) e a realização de justiça social (é dizer, a extinção das injustiças na divisão do produto econômico). (...) Em termos sintéticos, o Estado Social Democrático de Direito é a soma e o entrelaçamento de: constitucionalismo, república, participação popular direta, separação de Poderes, legalidade, direitos (individuais, políticos e sociais), desenvolvimento e justiça social. (SUNDFELD, 2002, p. 55/57)

² Do fato origina-se o direito.

³ As normas programáticas são de grande importância [...] porque procuram dizer para onde e como se vai, buscando atribuir fins ao Estado, esvaziado pelo liberalismo econômico. Essa característica teleológica lhes confere relevância e função de princípios gerais de toda a ordem jurídica [...], tendente a instaurar um regime de democracia substancial, ao determinarem a realização de fins sociais, através da atuação de programas de intervenção na ordem econômica, com vistas a assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social. (SILVA, 2007, p.141)

Já a função social da propriedade, antes relegada à mera letra de lei⁴, foi elevada a direito fundamental e princípio da ordem econômica nesta nova ordem constitucional (art.5º, inciso XXIII e art.170, inciso III), ficando o imóvel sujeito ao aproveitamento em atendimento das necessidades da comunidade e do meio ambiente. Eis a razão de Eros Roberto Grau afirmar que *“as propriedades são poderes que se exercitam, não exclusivamente e no interesse de seus titulares, mas também de terceiros dentro de uma linha de prudente arbítrio”* (GRAU, 1998, p.132).

A função social do imóvel rural é cumprida quando se atende aos quatro requisitos previstos no art. 184 da Constituição Federal, que são: I - aproveitamento racional e adequado; II – utilização adequada dos recursos naturais disponíveis e preservação do meio ambiente; III - observância das disposições que regulam as relações de trabalho; e IV – exploração que favoreça o bem-estar dos proprietários e dos trabalhadores.

Observe-se que os requisitos devem ser atendidos simultaneamente para que seja configurada a função social da propriedade rural. Nesse sentido, a ADI-MC 2.213/DF (STF, Rel. Min. Celso de Mello, Tribunal Pleno, julgado em 04.04.2002, DJ 23.04.2004):

ADIN 2213: O direito de propriedade não se reveste de caráter absoluto, eis que, sobre ele, pesa grave hipoteca social, a significar que, descumprida a função social que lhe é inerente (CF, art. 5º, XXIII), pois só se tem por atendida a função social que condiciona o exercício do direito de propriedade quando o titular do domínio cumprir a obrigação (1) de favorecer o bem-estar dos que na terra labutam; (2) de manter níveis satisfatórios de produtividade; (3) de assegurar a conservação dos recursos naturais; e (4) de observar as disposições legais que regulam as justas relações de trabalho entre os que possuem o domínio e aqueles que cultivam a propriedade.(....)

Porém, ainda que a função social diga mais respeito ao fenômeno posse - *“princípio que diz respeito à utilização dos bens e não à sua titularidade jurídica”* (ZAVASCKI, T.A. apud TORRES 2007, p.306) -, defende-se neste incipiente estudo que o imóvel rural⁵ terá sua função social plenamente cumprida quando, além de respeitar as exigências do art.186 da CF/88, for representado pelo cadastro regular e, principalmente, pelo registro imobiliário (ou registros imobiliários) capaz de gerar segurança jurídica quanto às

⁴ Antes da Constituição de 1988, a propriedade era visualizada como direito individual absoluto, tal como era na Constituição de 1891 e no Código Civil de 1916, ainda que sua função social estivesse destacada nos textos das Constituições de 1934 (art.113), de 1946 (arts.14 e 122) e de 1967 (art.147).

⁵ Lei nº 9.393/1996: “*considera-se imóvel rural a área contínua, formada de uma ou mais parcelas de terras, localizada na zona rural do município.*” Prédio Rústico: “*imóvel situado no campo ou na cidade, que se destine à exploração agro-silvo-pastoril de qualquer natureza*”. Lei nº 8.629/1993: “*o prédio rústico de área contínua, qualquer que seja sua localização, que se destina ou possa se destinar à exploração agrícola, pecuária, extrativa vegetal, florestal ou agroindustrial*”.

relações jurídicas a ele referentes e, por consequência, de integrá-lo ao mercado formal como bem economicamente útil a gerar capacidades ao seu proprietário.

O registro imobiliário garante a propriedade imobiliária e tem por fim dar publicidade a fenômenos e negócios jurídicos que envolvam o bem imóvel. Já o imóvel rural, na conceituação agrária, pode envolver uma ou mais propriedades, adotando o critério de destinação previsto desde o Estatuto da Terra. A Constituição traz como princípio da ordem econômica a “função social da propriedade”, sendo esta última assegurada pelo registro imobiliário hígido.

Amartya Sen, ao analisar o desenvolvimento de um país, salientou “*que a propriedade privada se revelou, em termos de resultados, um propulsor poderosíssimo da expansão econômica e da prosperidade geral*”. Por outro lado, para o autor, o uso inadvertido da propriedade privada pode contribuir para a pobreza e dificultar a existência de sustento social para os que ficam para trás por razões outras, bem como pode ser ineficaz para assegurar a preservação ambiental e o desenvolvimento de infraestrutura social (SEM, 87).

Por isso o acesso à terra regularizada é fundamental para o desenvolvimento, redução da pobreza e também para o cumprimento da função social da propriedade. Isso porque a terra não é apenas um fator de produção, mas de riqueza, prestígio e poder. A sua distribuição (ou regularização, nos termos aqui defendidos) ocasiona não apenas um aumento dos ativos econômicos detidos pelos mais pobres, como também o aumento no poder político e na participação social desses últimos (LEITE e ÁVILLA, 2007, p.797), inclusive em programas governamentais.

Observe-se que o imóvel rural que não esteja cumprindo sua função social pode, inclusive, ser desapropriado por interesse social, para fins de reforma agrária (art.184 da CF/88), conforme bem ressalta o julgado no MS 22.164/SP (STF, Rel. Min. Celso de Mello, Tribunal Pleno, julgado em 30.10.1995, DJ 17.11.1995):

MS 22164: A própria Constituição da República, ao impor ao Poder Público dever de fazer respeitar a integridade do patrimônio ambiental, não o inibe, quando necessária a intervenção estatal na esfera dominial privada, de promover a desapropriação de imóveis rurais para fins de reforma agrária, especialmente porque um dos instrumentos de realização da função social da propriedade consiste, precisamente, na submissão do domínio à necessidade de o seu titular utilizar

adequadamente os recursos naturais disponíveis e de fazer preservar o equilíbrio do meio ambiente (CF, art. 186, II), sob pena de, em descumprindo esses encargos, expor-se a desapropriação-sanção a que se refere o art. 184 da Lei Fundamental.

Lembre-se que o Segundo Plano Nacional de Reforma Agrária, lançado em 2003, traz como pilares da Reforma Agrária, além da redistribuição de terras, especialmente aquelas alvos da desapropriação-sanção do art.184 da CF/88 (que não é objeto deste artigo), a regularização fundiária e o acesso a crédito para aquisição de imóveis regularizados, o que deve ser feito, necessariamente, atrelado a outros programas para expandir as capacidades e realmente reduzir a pobreza no campo.

Ou seja, quando se defende aqui a regularização de terras para o desenvolvimento do meio rural, defende-se, igualmente, fazer cumprir a função social da propriedade, ampliando as capacidades e liberdades instrumentais dos proprietários, especialmente agricultores familiares, reduzindo-se a pobreza e as desigualdades sociais.

Ademais, como outro pilar intrínseco ao cumprimento da função social da propriedade, defende-se aqui a necessidade de um cadastro regularizado, o que vai possibilitar ao Poder Público o efetivo exercício do poder de polícia (atividade estatal de condicionar a liberdade e a propriedade, ajustando-as aos interesses coletivos), parte da gestão territorial, bem como o planejamento de políticas públicas, que igualmente contribuem para a Governança Fundiária.

Para o Banco Mundial, a governança é definida como “*a maneira pela qual as autoridades e instituições públicas exercem sua autoridade para moldar políticas públicas e fornecer bens e serviços públicos*”⁶. Já a governança fundiária está relacionada à ocupação da terra, e divide-se em: a) aspectos legais e institucionais (ligados à segurança jurídica e ao registro); b) planejamento, gestão e tributação do uso da terra; c) gestão de terras públicas; e d) informações públicas sobre terras e resolução de conflitos⁷ (DEININGER, 2012, p.11).

O Banco Mundial defende que uma maior ênfase na governança da terra pode resultar em ferramenta de diagnóstico para monitorar a mudança ao longo tempo, orientando decisões públicas e privadas. Essa ferramenta poderia ser aplicada também para instruir tomadas de decisão, para identificar áreas para reforma agrária, para acompanhar o progresso e gerenciar riscos no setor agrícola, enfim responder aos desafios que requerem uma visão

⁶ “the manner in which public officials and institutions acquire and exercise the authority to shape public policy and provide public goods and services” (World Bank 2007, 67).

⁷ “As far as land governance is concerned, this definition includes the ways property rights to land (for groups or individuals) are defined and can be exchanged and transformed; the way in which public oversight over land use, land management, and taxation is exercised; the type of land that is state owned; the way such land is managed, acquired, and disposed of; the nature and quality of land ownership information available to the public and the ease with which it can be accessed or modified; and the way in which disputes are resolved and conflict is managed.”

integrada e diversificada dos recursos terrestres, inclusive sobre a irregularidade fundiária, uma das causas do empobrecimento do meio rural (DEININGER, 2012, p.11 e 12).

Assim, a fim de corrigir este ciclo da irregularidade fundiária e estabelecer as bases para uma verdadeira governança fundiária, adotando políticas públicas corretivas e estratégicas de incentivo ao cumprimento da função social e ao desenvolvimento, defende-se que o Poder Público busque conhecer integralmente as características das ocupações exercidas sobre o território rural, o que, de certa forma, vem ocorrendo desde a edição da Lei nº 10.267/2001, mais conhecida como lei do georreferenciamento.

Hodiernamente, para se alcançar a regularização fundiária registral do imóvel rural é percorrido um caminho que passa, necessariamente, pela regularização cadastral no Sistema Nacional de Cadastro Rural (SNCR) nos termos da Lei nº 5.868/1972, para expedição do Certificado de Cadastro do Imóvel Rural (CCIR), e por meio de trabalhos técnicos de georreferenciamento nos termos da Lei nº10.267/2001 (que alterou a Lei nº 6.015/1973) para certificação do imóvel no Sistema de Gestão Fundiária – SIGEF (Instrução Normativa Incra nº77/2013), e, também, de regularização ambiental com o Cadastro Ambiental Rural (CAR) nos termos do art.18 da Lei nº12.661/2012.

Disso se constata que, paralelamente à busca pela qualificação do registro imobiliário - instrumento essencial a garantir a propriedade enquanto direito e a dar publicidade às relações jurídicas sobre essa determinada parcela de território -, é cada vez maior a busca pela qualificação do cadastro imobiliário rural (com informações georreferenciadas) a fim de transformá-lo em um instrumento capaz de possibilitar a efetiva governança fundiária.

Trata-se de um ciclo virtuoso no qual o imóvel regular (registro e cadastro), além de garantir direitos, presta informações relevantes ao Poder Público para possibilitar a fiscalização do cumprimento da função social da propriedade e, de outro lado, a gestão e o planejamento territorial para políticas públicas que visem o desenvolvimento, as quais, por sua vez, contribuirão para o cumprimento da função social e para manutenção da regularidade da propriedade.

O imóvel rural não é uma função social, mas o direito à propriedade imobiliária rural justifica-se porque cumpre uma função social. Nesse contexto, antigas leis recepcionadas e interpretadas à luz constitucional, juntamente com outras normas inovadoras, transformaram-se em um importante arcabouço para se efetivar os direitos fundamentais da

propriedade e do cumprimento da sua função social, para os quais, defende-se, a regularidade registral e cadastral é *conditio sine qua non*⁸.

Por este estudo não se pretende caracterizar a regularização fundiária unicamente como uma política pública destinada a suprir a segurança jurídica quanto ao direito de propriedade. Tal contexto de regularização fundiária reforçaria a ideia de propriedade capitalista absoluta, caracterizada pelo trinômio “uso, gozo e disposição”, *“pendendo fatalmente para a possibilidade de disposição, ou seja, para o caráter de valor de troca, não para o valor de uso dos bens sob apropriação individual”* (MELO, 2007,p.36).

Ainda que se reconheça a ligação vital e inalienável que o homem tem com a terra, *“a extensão do seu ser, sua natureza inorgânica”* (MARX apud DERANI, 2001, p.254), a propriedade, para além do caráter *“instrumental”* para a realização dos interesses individuais (GALGANO apud DERANI, 2001, p.254), também deve buscar os interesses sociais de desenvolvimento.

O desenvolvimento, mais do que mero crescimento econômico, é um *“fenômeno de longo prazo, implicando o fortalecimento da economia nacional, a ampliação da economia de mercado, a elevação geral da produtividade e do nível de bem-estar do conjunto da população, com a preservação do meio ambiente”* (SOUZA, 2012, p.7).

Assim, apesar de depender do crescimento econômico (em ritmo superior ao demográfico), o desenvolvimento envolve também mudanças efetivas da estrutura de um país e a melhoria de seus indicadores econômicos, sociais e ambientais, para o bem-estar e a qualidade de vida da população.

Tal entendimento de desenvolvimento não se esquivava da sustentabilidade cunhada em Estocolmo 1979, depois, na World Conservation Strategy e, de maneira mais popular, no Relatório de Brundtland no *“Our common future”*, que influenciou a sessão especial da Unep em Nairobi, 1982: *“satisfazer as necessidades do presente sem comprometer a habilidade das futuras gerações em satisfazer suas próprias necessidades”*.

As principais características do Desenvolvimento Sustentável são a equidade distributiva⁹ (intra e intergeracional) e a integração entre economia e ecologia (uso de

⁸ Condição sem a qual não é possível.

⁹ (...) a equidade distributiva para Ética Antropocêntrica, por meio da “*modernização ecológica/economia de mercado ecossocial*”, pressupõe a manutenção dos níveis de consumo e, de outro lado, quanto àquela integração, a introdução do insumo capital natural - escassez dos recursos naturais -, nascendo daí o conceito de “sustentabilidade fraca”, pela internalização das externalidades. Já a Ética Ecocêntrica, por meio da “*ecologização estrutural*”, pressupõe a “*incomensurabilidade entre aspectos econômicos e ambientais*”,

recursos e poluentes), razão pela qual tal conceito deve ser interpretado utilizando-se das proporcionalidades econômica e axiológica: “(...) *um relativo à composição de valores materiais e outro voltado à coordenação de valores de ordem moral e ética: uma justa distribuição de riquezas nos países, e uma interação dos valores sociais, onde se relacionam interesses particulares de lucro e interesses de bem-estar coletivo*” (DERANI, 2001, p.131).

Por isso o desenvolvimento deve perseguir a inclusão, a capacitação e o aumento do bem-estar da população (desenvolvimento socialmente incluyente), a prudência ecológica e a preservação do meio ambiente (desenvolvimento ambientalmente sustentável) e o fortalecimento econômico, ampliação da economia de mercado e da produtividade (desenvolvimento economicamente sustentado no tempo).

Nesse sentido, a regularidade fundiária rural destaca-se como instrumento de desenvolvimento social e econômico para aumentar a eficiência na alocação de capital para o aumento de produtividade, aumentando também as capacidades de quem se propõe a produzir (SEM, 2010, p.121), sem, contudo, deixar de visualizar a função social da propriedade (a exploração da terra), uma vez que a produção agropecuária depende, necessariamente, da utilização dos recursos naturais.

Portanto, a necessária relação entre regularização fundiária, função social da propriedade e desenvolvimento sustentável é consubstanciada no chamado ciclo virtuoso da regularidade e do desenvolvimento em torno da propriedade rural.

O imóvel regular tem seu registro (direito de propriedade) e cadastro regularizados, cumpre sua função social e contribui para o desenvolvimento sustentável. Além de proporcionar capacidades ao seu proprietário, o imóvel regular é explorado com respeito aos direitos da coletividade e presta informações essenciais ao Poder Público para exercer a governança fundiária, fiscalizando a regularidade do imóvel e estabelecendo políticas públicas de desenvolvimento sustentável, as quais, se efetivas, contribuirão para a manutenção e consolidação da regularidade fundiária.

Por isso a importância da formulação de políticas públicas e de instrumentos jurídicos que promovam de forma menos burocrática e custosa a regularização fundiária rural de interesse social, entendida como aquela destinada

especialmente à parcela da população rural que, apesar do grande potencial produtivo, é excluída do mercado e vulnerável às

ficando a equidade distributiva subordinada à relação entre economia e ecologia - exaurabilidade dos recursos naturais. Ademais, a EE defende que o crescimento econômico deve ser zero, razão pela qual não pode compor o desenvolvimento. Daí a impossibilidade de conciliação entre elas. (GOBBO, 2013)

mazelas sociais: sujeita a conflitos fundiários, à má qualidade ambiental, ao subdesenvolvimento e ao êxodo rural. Problemas estes que só fazem crescer e perpetuar a irregularidade fundiária.

3. Do Projeto de Lei do Senado nº368/2013

Para tratar da nova proposta regularização fundiária rural de interesse social, faz-se necessário estudar preliminarmente um pouco da evolução da regularização fundiária urbana de interesse social.

O Estatuto da Cidade, Lei nº 10.257/2001, regulamentou o capítulo referente à Política Urbana da CF/88, e trouxe um conjunto de instrumentos de intervenção na realidade da cidade¹⁰, orientando a edição de leis posteriores, como a Lei nº 11.977/2009, que trouxe novos instrumentos jurídicos de regularização fundiária, interpretando-a de forma abrangente, *ex vi* seu artigo 46:

“A regularização fundiária consiste no conjunto de medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais que visam à regularização de assentamentos irregulares e à titulação de seus ocupantes, de modo a garantir o direito social à moradia, o pleno desenvolvimento das funções sociais da propriedade urbana e o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado.”

Dentre os novos instrumentos jurídicos estabelecidos pela Lei nº 11.977/2009, destacam-se a demarcação urbanística¹¹ e a legitimação de posses¹², os quais, bem interpretados pelas Normas da Corregedoria Geral da Justiça do Estado de São Paulo, simplificaram e aceleraram a regularização fundiária urbana, ora realizada de forma totalmente administrativa.

¹⁰ No artigo 2º, inc. XVI, daquele estatuto, ficou estabelecido que a política urbana deve ter como diretriz a regularização fundiária e a urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda mediante o estabelecimento de normas especiais de urbanização, uso e ocupação do solo e edificação, consideradas a situação socioeconômica da população e as normas ambientais, de forma a garantir o direito a cidades sustentáveis.

¹¹ Procedimento administrativo pelo qual o poder público, no âmbito da regularização fundiária de interesse social, demarca imóvel de domínio público ou privado, definindo seus limites, área, localização e confrontantes, com a finalidade de identificar seus ocupantes e qualificar a natureza e o tempo das respectivas posses (art.47, inc.III).

¹² Ato do poder público destinado a conferir título de reconhecimento de posse de imóvel objeto de demarcação urbanística, com a identificação do ocupante e do tempo e natureza da posse (art.47, inc. IV).

Trata-se de procedimento dinâmico e inovador, tanto que, uma vez demarcado urbanisticamente o parcelamento urbano ilegal e adotados todos os procedimentos previstos no artigo 57 (notificações, buscas etc.), mesmo não se encontrando qualquer registro sobreposto a regularização flui: funda-se uma nova matrícula (art.66, inc.I da Lei nº11.977/2009 e art.288-A, inc.I da Lei nº6.015/1973) e a averba com o auto de demarcação (§4º do art. 57 da Lei nº11.977/2009).

Posteriormente ao licenciamento urbanístico e ambiental do parcelamento, caso não se trate de terra pública sujeita a regime jurídico específico de regularização do particular, pode ser feita a legitimação de posse (reconhecimento de posse) dos ocupantes que preencham os requisitos legais¹³, os quais, após registrarem o título na matrícula do imóvel e aguardar o prazo prescricional da usucapião (art.60), tornar-se-ão proprietários.

Ocorre que esses instrumentos instituídos pela Lei nº11.977/2009, até pelo disciplinamento urbanístico próprio, não foram previstos para aplicação a imóveis rurais. Sequer é possível uma interpretação extensiva da lei ou mesmo sua aplicação por analogia ao meio rural.

Em razão disso, a Fundação Instituto de Terras do Estado de São Paulo “José Gomes da Silva” - Itesp, por meio do Grupo de Trabalhos instituído pela Portaria Itesp nº 62/2012, reconhecendo a inovação dos instrumentos Demarcação Urbanística e Legitimação de Posses na ordem jurídica e registral, elaborou estudos e apresentou a proposta inicial que influenciou o Projeto de Lei do Senado nº 368/2013.

Os estudos passaram pela extração da essencialidade dos referidos instrumentos, porém com a preocupação de adaptá-los às normas de direito agrário pátrio. Nesse sentido, a proposta foi construída especialmente com base na seguinte legislação: Decreto-lei nº 9.760/1946, que dispõe sobre os bens imóveis da União; Lei nº4.504/1964, o Estatuto da Terra; a Lei nº6.015/1973, a Lei de Registros Públicos; Lei nº 8.629/1993, que regulamentou dos dispositivos constitucionais relativos à reforma agrária; Lei nº 10.267/2001, que aprimorou o sistema de Cadastro Nacional de Imóveis Rurais e previu o georreferenciamento dos imóveis rurais; Lei nº10.406/2002, que institui o Código Civil; Lei nº11.326/2006, que estabeleceu as diretrizes para a formulação da Política Nacional da Agricultura Familiar; Lei

¹³ *Art. 59. A legitimação de posse devidamente registrada constitui direito em favor do detentor da posse direta para fins de moradia. § 1o A legitimação de posse será concedida aos moradores cadastrados pelo poder público, desde que: I - não sejam concessionários, foreiros ou proprietários de outro imóvel urbano ou rural; II - não sejam beneficiários de legitimação de posse concedida anteriormente.*

nº11.952/2009, que dispôs sobre a regularização de terras rurais e urbanas na Amazônia Legal; e, por óbvio, Lei nº11.977/2009.

Com base no conceito lato de regularização fundiária, o projeto de lei concebeu a regularização fundiária rural de interesse social como o conjunto de medidas jurídicas, ambientais e sociais com vistas a assegurar a função social da propriedade rural e a titulação dos seus ocupantes, de modo a garantir a segurança jurídica, o desenvolvimento sustentável e a justiça social (art.1).

Para caracterização do interesse social que justifique a intervenção do Poder Público para a regularização fundiária rural, foram consideradas áreas rurais ocupadas, predominantemente, por agricultores familiares com renda familiar mensal não superior a 5 (cinco) salários mínimos e que explorem área contínua de até 4 (quatro) módulos fiscais em regime de posse consolidada, nos casos: I - de área ocupada, de forma mansa e pacífica, há, pelo menos, 5 (cinco) anos; e II - de áreas da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios declaradas de interesse para a implementação de projetos de regularização fundiária rural de interesse social.

O inciso I do artigo 3º do projeto de lei, atrelado à correlação entre regularização fundiária, função social da propriedade e desenvolvimento sustentável, trouxe como princípio a *“ampliação da segurança jurídica e do acesso à terra por meio da titulação do agricultor familiar, com prioridade para sua permanência na área ocupada, buscando a conciliação entre a exploração econômica da terra e a preservação do meio ambiente, de modo a cumprir a função social da propriedade e alcançar a sustentabilidade ambiental, social e econômica”*. Já o inciso II, atrelado à necessidade de aumento de liberdades instrumentais do agricultor familiar, trouxe como princípio a *“articulação com as políticas setoriais de habitação, de infraestrutura, de meio ambiente, de saneamento básico, de educação e de desenvolvimento rural, nos diferentes níveis de governo e com as iniciativas públicas e privadas, voltadas à integração social e à geração de emprego e renda”*.

Seguindo a Lei nº11.977/2009, previu ainda os seguintes princípios: *III – participação dos interessados em todas as etapas do processo de regularização; IV – estímulo à resolução extrajudicial de conflitos; e V – concessão do título preferencialmente para a mulher.*

No que toca aos legitimados para a iniciativa, somente os entes federativos foram autorizados a conduzir o processo de Demarcação Rural, cujo procedimento assemelha-

se ao adotado pela Lei nº11.977/2009, salvo, por óbvio, quanto às licenças urbanísticas e ambientais. Em substituição, adotou-se a integralização de informações ambientais, sociais e fundiárias no projeto de regularização previsto no art.5º.

Já a Legitimação de Posse Rural, que servirá à usucapião administrativa rural nos prazos previstos na legislação¹⁴, ficou restrita às áreas particulares e sem registro imobiliário conhecido, desde que não inseridas em: 1) áreas reservadas à administração militar federal; 2) áreas legalmente reconhecidas como tradicionalmente ocupadas por população indígena; e 3) terras em unidades de conservação ou em processo administrativo voltado à sua criação. Já as terras ocupadas por comunidades quilombolas ou tradicionais que façam uso coletivo da área serão regularizadas conforme normas específicas. Já nas áreas públicas, apesar de ser possível a utilização da Demarcação Rural, serão utilizados instrumentos próprios previstos na legislação patrimonial do ente federativo proprietário.

Após realizada a proposta pelo Senador Aloysio Nunes, algumas críticas foram feitas ao projeto, como por exemplo, seu não emprego para a regularização de áreas menores à fração mínima de parcelamento (chácaras de recreio), a sua exclusividade para regularização de interesse social e a sua utilização para legitimar a grilagem de terras públicas.

Essas críticas não devem prosperar. Isso porque o projeto não veda a regularização de imóvel em zona rural que a própria lei permita ser menor que a fração mínima de parcelamento (art. 65 do Estatuto da Terra e art. 2º do Decreto Federal nº62.604/1968). Aliás, recentemente, a Lei nº13.001/2014, alterou o §4º do art.8º da Lei nº 5.868/1972, dispondo como exceções ao parcelamento inferior à fração mínima de parcelamento, dentre outras: *II - à emissão de concessão de direito real de uso ou título de domínio em programas de regularização fundiária de interesse social em áreas rurais, incluindo-se as situadas na Amazônia Legal; III - aos imóveis rurais cujos proprietários sejam enquadrados como agricultor familiar nos termos da Lei no 11.326, de 24 de julho de 2006; ou IV - ao imóvel rural que tenha sido incorporado à zona urbana do Município.*

As exceções previstas nos incisos II e III são empregáveis no contexto da demarcação rural e da legitimação de posses rural, vez que abarcam o caso dos agricultores familiares.

¹⁴ Usucapião Constitucional (até 50 ha): art. 191 CF/88 e art.1239 do CC/2002; Usucapião Ordinário: Art. 1.242 do CC/2002; e Usucapião Extraordinário: Art. 1.238 do CC/2002

Porém, se o imóvel é inferior à fração mínima de parcelamento e não se caracteriza como exceção, sua regularização deverá seguir critérios adotados para os imóveis urbanos, inclusive quanto ao cadastro, pois do contrário estaria o legislador a incentivar o parcelamento irregular com características urbanas em áreas rurais e, portanto, infrações à Lei nº6.766/1979.

Os programas de regularização fundiária rural, assim como os urbanos, apesar da natureza essencialmente curativa, não devem ser utilizados para acobertar infrações. Ademais, o programa é voltado essencialmente aos agricultores familiares em situação de exclusão e vulnerabilidade, razão pela qual devem ser associados a um conjunto mais amplo de políticas públicas, diretrizes de planejamento e estratégias de gestão (FERNANDES, 2002, p.21), até para que possam gerar efetivo desenvolvimento e, inclusive, manter a regularidade (vide princípio estabelecido no inciso II do artigo 3º).

Também por isso não deve prosperar a crítica sobre a restrição dos instrumentos às áreas devidamente caracterizadas como de interesse social. Isso porque o objetivo da lei é a intervenção pública em áreas ocupadas por aqueles que mais precisam, sem apadrinhamentos ou favorecimentos indevidos.

Isso não veda que a demarcação rural abranja, eventualmente, como exceção, alguns imóveis não caracterizados como de interesse social, porém, o instrumento jurídico de regularização fundiária deverá ser aquele previsto na legislação geral, especialmente a usucapião caso estejam em áreas particulares, inclusive com o pagamento das custas e emolumentos cartoriais quando do registro imobiliário, bem como ressarcimento do Poder Público pelos serviços técnicos prestados, se superiores a quatro módulos rurais.

Lembra-se de que, no que toca à usucapião, o novo Código de Processo Civil, Lei nº 13.105/2015, previu em seu artigo 1.085 a modalidade administrativa¹⁵ condicionada, no entanto, à lavratura de ata notarial, conforme o artigo 216-A da Lei nº6.015/1973, inclusive com anuência do titular de direito real sobre o imóvel *usucapiendo*.

Tal previsão, apesar de pouco factível nos moldes propostos (dificilmente serão encontrados titulares de direito real dispostos a dar anuência), tal norma pode se

adequar à proposta do PLS 368/2013, pois nada veda que as matrículas resultantes do parcelamento alvo

¹⁵ A tendência de desjudicialização vem desde 2004, partindo da Lei nº 10.931/04, com a Retificação Administrativa que alterou a LRP em seus artigos 212 e 213, passando pela Lei nº 11.441/2007 (Inventário, Partilha, Separação, Divórcio, Consensuais por via administrativa) e Lei nº 11.481/2007 (Regularização Fundiária para Zonas Especiais de Interesse Social), chegando por fim, à Lei nº 11.977/2009, modificada pela Lei nº 12.424/2011.

da Demarcação Rural sejam objeto da modalidade, ainda que legitimadas pelo poder público. Isso diminuirá o tempo de espera para a aquisição da propriedade, já que a contagem da prescrição aquisitiva (usucapião) poderá levar em consideração o tempo da posse exercida antes da legitimação.

Ainda assim, a legitimação de posses guarda a vantagem da gratuidade de todo o procedimento, inclusive do registro, o que não é previsto na usucapião administrativa do novo Código de Processo Civil.

Ademais, parece claro que a Demarcação Rural e a Legitimação de Posses Rural guardam estreita relação com a governança fundiária, pois representam a regularização de modo integral do território, com vistas ao cumprimento da função social da propriedade e do incentivo ao desenvolvimento sustentável, aliada a uma política de infraestrutura e de aumento de capacidades do pequeno agricultor familiar, ocupante de áreas com irregularidade fundiária.

Cada vez mais o georreferenciamento/certificação de imóveis rurais será uma realidade e, com o tempo, vencidos os prazos dos decretos regulamentadores da Lei nº 10.267/2001, com a malha fundiária brasileira cada vez mais mapeada, restarão rincões visivelmente não certificados/não regularizados. Diante disso, o Poder Público deverá ter em mãos instrumentos capazes de recuperar a realidade e estabelecer a regularização, lembrando, ainda, que a própria lei estabelece a garantia de isenção de custos financeiros aos proprietários de imóveis rurais cuja somatória da área não exceda a quatro módulos fiscais (art.176, §3º da Lei nº6.015/1973).

No que toca a crítica sobre a grilagem de terras públicas. Deve se observar que a demarcação rural não muda a propriedade da terra. Sendo terra da União, continuará a ser da União, não podendo o município ou o estado alienar as parcelas daquele território demarcado ou mesmo reconhecer a posse sobre ele. Assim a regularização (alienação) ou reconhecimento de posse sobre essas terras necessariamente dependerá na legislação patrimonial da União.

De outra sorte, caso a terra seja devoluta (da União ou estados) ainda não apurada, discriminada e incorporada como bem público disponível, deve-se salientar que o procedimento não conflita com o procedimento discriminatório, que pode ser

realizado normalmente. Porém como se trata de regularização de interesse social, por obvio haverá interesse do próprio ente em ver aquela parcela regularizada: seja pelo decurso do prazo prescricional, seja pela alienação de acordo com a respectiva legislação patrimonial.

Observa-se, ainda, que não é permitida a utilização do instrumento em áreas de Unidades de Conservação ou afetadas a usos públicos. Ademais, como o procedimento deve ter os trabalhos técnicos georreferenciados nos termos das normas do Incra, que também será comunicado, assim como todos os entes federativos para a aferição da compatibilidade e possibilidade do procedimento, sempre haverá segurança jurídica na sua adoção.

Diante disso, os instrumentos previstos no PLS nº368/2013, destinados especialmente à regularização fundiária de pequenas propriedades (áreas de até 4 módulos fiscais) ocupadas por agricultores familiares, foram esculpidos nessa proposta com base em todos os princípios agrários e respeitando as peculiaridades fundiárias do nosso país, razão pela qual podem contribuir efetivamente com a política pública de regularização fundiária da União, Estados e Municípios, e, conseqüentemente, levar segurança jurídica, inclusão social e desenvolvimento aos campos do Brasil.

4. Conclusão

A estrutura fundiária brasileira ainda é marcada por desigualdades e conflitos e, como tal, representa entrave ao desenvolvimento do país.

Um dos problemas mais graves nesse contexto é a irregularidade fundiária, fenômeno contrário ao que a lei estabelece como adequado ao uso, à ocupação e às relações jurídicas quanto à parcela do território, com respeito aos direitos dos indivíduos e da própria sociedade, e que gera efeitos negativos para todos: contribui para o aumento de mazelas sociais, conflitos fundiários, danos ao meio ambiente e má qualidade de vida no campo.

De outra sorte, o imóvel regular, além de representar um instrumento de alocação de capital visando o aumento de produtividade e das capacidades de quem se propõe a produzir (com registro regularizado), é explorado com respeito aos direitos da coletividade (cumprir sua função social) e presta informações essenciais ao Poder

Público (cadastro regularizado) para exercer a gestão e o planejamento territorial, a governança fundiária.

A boa governança fundiária é capaz de aprimorar a fiscalização da regularidade do imóvel e o bom planejamento de políticas públicas de desenvolvimento sustentável (socialmente incluídas, ambientalmente sustentáveis e economicamente sustentadas no

tempo), o que, em tese, poderão contribuir para a manutenção e a consolidação da regularidade fundiária, gerando um ciclo virtuoso.

Por esta razão, na atual ordem constitucional, defende-se que o Poder Público formule e efetive políticas públicas corretivas da irregularidade fundiária, inclusive a rural. Isso porque, no meio rural, o acesso à terra regularizada pelo agricultor familiar (pequeno proprietário), é essencial para garantir financiamentos e investimentos em produção, a sucessão hereditária segura, dirimir conflitos pela posse etc.

Dados cadastrais do Incra apontam que mais de noventa por cento dos imóveis com alguma irregularidade no país são constituídos como pequena propriedade rural.

Nesse contexto, o Projeto de Lei do Senado nº368/2013, ainda que sujeito a emendas durante o processo legislativo, desponta como relevante para a estrutura normativa do país, pois os seus instrumentos de regularização fundiária rural de interesse social (ao agricultor familiar) municiam o gestor público federal, estadual e municipal para a concretização da política pública de regularização fundiária rural, melhorando a qualidade de vida no campo e impulsionando o desenvolvimento do país.

REFERÊNCIA BIBLIOGRÁFICA

ARANTES, E, C. **Regularização fundiária e direito de propriedade na Amazônia Legal: estudo de caso do Estado de Roraima (1988-2008)**, UFRG, 2009, 302 p.

BONAVIDES, P. **Do Estado Liberal ao Estado Social**. 10ª ed. São Paulo: Malheiros, 2011, 230 p.

CLEPS JUNIOR, J. **Questão Agrária, Estado e territórios em disputa: os enfoques sobre agronegócio e a natureza dos conflitos no campo brasileiro (35-54)** in SAQUET, M.A; SANTOS, R.A. (Org). **Geografia agrária, território e desenvolvimento**. São Paulo: Expressão Popular, 2010, 256 p.

CUNHA, E. M. P.; ERBA, D.A. **Diretrizes para a criação, instituição e atualização do cadastro territorial multifinalitário nos municípios brasileiros**. Brasília: Ministério das Cidades, 2010, 170 p.

DERANI, C. **Direito Ambiental Econômico**. 2^a.ed. São Paulo: 2001,
302p. DI PIETRO, M.S.Z. **Direito Administrativo**. 14. ed. São Paulo:
Atlas, 2002.

DEININGER K.; SELOD H.; BURNS A. **The Land Governance Assessment Framework: identifying and monitoring good practice in the land sector**. The World Bank. 2012.

FERNANDES, F. **Anotações sobre o capitalismo agrário e a mudança social no Brasil** (131 a 150) in SZMRECSÁNYI, T; QUEDA, O. (Org) **Vida Rural e Mudança Social**. São Paulo: Cia Editora Nacional, .1973. 296p.

FERRAZ, P. **Regularização fundiária e usucapião**. Disponível em http://www.irib.org.br/pdf/EducartorioSP_PatriciaFerraz.pdf. Acesso em 28 out. 2009.

FIGUEIREDO, G.J.P. **A Propriedade no Direito Ambiental**. 3ª. Ed. São Paulo: Revistas dos Tribunais, 2008, 350 p.

GOBBO, T.F.N. **Programa Minha Terra: a regularização fundiária promovida pela fundação ITESP no estado de São Paulo**. In IPEA, Planejamento e políticas públicas, Brasília: Ipea, 2011, 349 p.

_____. **Evolução do conceito de desenvolvimento sustentável e questão ética**. Ensaio USP, 2013.

GRAU, E. R. **A Ordem Econômica na Constituição de 1988**. 13ª. Ed. São Paulo: Malheiros, 2008, 384 p.

HOLANDA, S. B. **Raízes do Brasil: edição comemorativa 70 anos**. 1ª Ed. São Paulo: Editora Schwarcz Ltda. 2006. 447 p.

MELO, T.M. **Direito e Existência Concreta: a ideologia jurídica e a função social da propriedade rural**. São Paulo: USP, 2007

OPITZ, S.C.B.; OPITZ, O. **Curso completo de direito agrário**.7ª. Ed. São Paulo: Saraiva, 2013, 486 p.

REALE, M. **Lições Preliminares de Direito**. 20. ed. São Paulo: Saraiva, 1993. 381 p.

RIBEIRO, V. **O Principio da Função Social da Propriedade e suas Implicações na Questão Agrária**. Revista da Faculdade de Direito da UCP, São Paulo, v.2, p.129, 2000.

SEN, A. **Desenvolvimento como liberdade**. São Paulo: Cia de Bolso, 2010, 461 p.

SILVA, J.A. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 15ª. Ed. São Paulo: Malheiros, 1998, 863 p.

SOUZA, Nali de Jesus de, **Desenvolvimento Econômico**. 6ª Ed. São Paulo: Atlas, 2012

SUNDFELD, C. A. **Fundamentos de Direito Público**. 4. ed. São Paulo: Malheiros, 2002.189 p.

TORRES, M.A.A. **A Propriedade e a Posse: um confronto em torno da função social**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2007, 470 p.

VEIGA, J. E., **Desenvolvimento Sustentável: o desafio do século XXI**. São Paulo: Garamond Universitária, 2010, 220p.